



*La nuova politica del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013:
l'istruzione motore dello sviluppo.*

26 novembre 2007

**QUADERNO BIANCO SULLA SCUOLA
SINTESI E PRESENTAZIONE**



Competenze diffuse ed elevate nelle popolazione e capacità di apprendimento continuo sono in ogni epoca fattori di successo sia per la competizione economica, sia per il raggiungimento di adeguati livelli di benessere e di coesione sociale. Mettere la qualità della scuola al centro dell'azione pubblica, valorizzandone i punti di forza e superando i ritardi può essere un canale decisivo per la ripresa della crescita della produttività e dell'aumento della mobilità sociale del Paese. E' sulla base di tali presupposti che è stato predisposto il Quaderno Bianco sulla Scuola, presentato il 21 settembre 2007 dai Ministri della Pubblica Istruzione e dell'Economia e Finanze, che analizza lo stato attuale della scuola italiana e propone azioni per superare le criticità individuate.

Questo documento contiene la sintesi del Quaderno e la presentazione del 21 settembre, segnalando per ciascun tema esposto nella sintesi le slides di riferimento.

Il Quaderno è disponibile nella sua versione integrale sul sito www.tesoro.it e sul sito www.istruzione.it.



QUADERNO BIANCO SULLA SCUOLA

SINTESI

Premessa

Questo Quaderno bianco si occupa della scuola italiana. Indicata da tutti come il settore che farà la differenza fra ripresa o stagnazione della mobilità sociale e della produttività, al centro di forti preoccupazioni per la sua qualità, oggetto spesso di attenzione distorta per la manifestazione al suo interno di tensioni che sono proprie dell'intera società, ma anche apprezzata in molte componenti ed espressioni di valore, la scuola italiana è stata oggetto per oltre un decennio di diversi tentativi di riforma. Ma, anche per l'incompiutezza o la mancata attuazione degli interventi o per la frequenza dei mutamenti di rotta, forte è stata la forbice fra enunciazioni e obiettivi di queste riforme e la capacità di incidere, convincere, rimotivare il sistema della scuola, i suoi protagonisti. Ai progressi, talora trascurati, ottenuti sul piano quantitativo (soprattutto in termini di tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore), non hanno così corrisposto progressi sul piano della qualità, ossia delle conoscenze e competenze degli studenti, mentre è cresciuto un clima di incertezza e sfiducia in cittadini e insegnanti.

A partire dalla scorsa Legge finanziaria e dai provvedimenti legislativi a essa connessi si è affrontata questa situazione con scelte pragmatiche volte a ripristinare la serietà degli studi e a dare certezza di regole e peso al merito. Si è intervenuti sul potenziamento dell'autonomia scolastica e sullo sviluppo e qualificazione del sistema di istruzione, e si sono poste le premesse per la valorizzazione del personale.

Rispetto alla prima area, è stato previsto il finanziamento diretto alle scuole, con possibilità di ulteriori interventi a carico di un fondo nazionale perequativo, superando la rigidità dei precedenti bilanci delle istituzioni scolastiche e rafforzando la loro autonomia contabile e gestionale. E' stato altresì previsto un regime fiscale più favorevole per le erogazioni liberali alle scuole.

Lo sviluppo e la qualificazione del sistema scolastico, ispirata a criteri di continuità e coerenza tra i diversi cicli di studio, ha visto avviato il processo di revisione delle indicazioni nazionali del primo ciclo, l'innalzamento a dieci anni dell'obbligo di istruzione, in raccordo con il sistema della formazione professionale, l'avvio del riordino dell'istruzione tecnica-professionale volto a valorizzarla come elemento portante della formazione secondaria, al pari del sistema dei licei. Nella stessa prospettiva va il rafforzamento dei sistemi di valutazione interna alla scuola, il riordino della valutazione esterna con la modifica dell'ordinamento dell'INVALSI e l'avvio di un suo più forte intervento, la riforma degli esami di Stato, la promozione dell'orientamento degli studenti. E' stato inoltre riorientato il ruolo dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia.

Quanto alla valorizzazione del personale, si sono fissati i presupposti, attraverso l'intesa per una azione pubblica a sostegno della conoscenza siglata con le Organizzazioni sindacali lo scorso 27 giugno, per dare vita a un sistema di programmazione degli organici, modificare l'organizzazione del lavoro valorizzare il ruolo dei dirigenti scolastici, privilegiare gli spazi per la continuità didattica con particolare riferimento alle situazioni di disagio sociali e disabilità, promuovere il diritto-dovere alla formazione.

Ciò ha avuto luogo nell'ambito di una decisa operazione di superamento del precariato che ha visto immettere in ruolo 60 mila tra personale docente e ATA e più di 3 mila dirigenti scolastici.

Diventa così possibile realizzare, come si scrive nell'Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza raggiunta tra Governo e Organizzazioni sindacali lo scorso 27 giugno, "una strategia conseguente, stabile nel tempo, capace di dare certezza e motivazione ai docenti, agli studenti e alle famiglie", una strategia che individui "l'allocazione appropriata delle risorse finanziarie, anche nell'ambito delle nuove prassi di analisi e valutazione della spesa dei diversi settori che avranno luogo in attuazione del comma 480, art. 1 della L.F. 2007". Queste linee sono state articolate nel DPEF 2008-2011.

I Ministeri della Pubblica Istruzione e dell'Economia e Finanze hanno affidato a un gruppo di esperti interni all'Amministrazione, coadiuvati da esperti esterni, il compito di analizzare l'attuale situazione, confrontarla con quella di altri paesi, e individuare su queste basi alcune ipotesi su come attuare la strategia sopra indicata. Su queste basi, il Quaderno mette sul tavolo analisi e proposte: collega assieme vecchi e nuovi indizi sullo stato della scuola in un quadro coerente di fatti, effetti e determinanti, che conferma alcuni convincimenti e ne modifica altri; mostra che esiste lo spazio per realizzare a un tempo un miglioramento della qualità della scuola, e una più efficiente allocazione delle risorse finanziarie; individua le principali, ulteriori cose da fare in un insieme di interventi fra loro coesi; quando possibile, pone le basi per realizzarli o indica il processo attraverso cui farlo.

In sintesi, il Quaderno, dopo l'analisi dei fatti condotta nella Parte I, nella Parte II propone un insieme di linee d'azione. In particolare:

- *trova conferma* dell'opportunità e urgenza di proseguire il percorso avviato che mira ad attuare l'autonomia attraverso un rinnovato ruolo dello Stato come centro di competenza nazionale che definisca indirizzi generali e garantisca livelli essenziali di prestazione,
- *costruisce* un modello prototipo per prevedere/programmare a medio-lungo termine il fabbisogno territoriale di insegnanti e di organici, al fine di costruire un quadro di certezze e assumere decisioni efficaci in merito a un migliore uso delle risorse, e ne mostra l'utilizzo per la costruzione di uno scenario tendenziale e di alcuni scenari di policy;
- *propone* un disegno operativo per proseguire la costruzione di un sistema di valutazione nazionale articolato in una funzione di valutazione esterna dei progressi degli studenti e in una funzione di promozione di diagnosi valutative a livello di singola scuola;
- *avanza quattro proposte* di intervento in merito all'organizzazione e alla carriera professionale degli insegnanti, rese possibili dai passi precedenti: (I) formazione iniziale e reclutamento, (II) incentivazione, (III) assegnazione degli insegnanti alle scuole, (IV) formazione in servizio;
- *offre alcune raccomandazioni*, coerenti con questo impianto, per l'azione aggiuntiva nel Mezzogiorno nel periodo 2007-2013.

La traduzione operativa degli interventi proposti in questo Quaderno Bianco sulla Scuola richiederà fra l'altro l'approfondimento delle condizioni di attuazione, la valutazione delle alternative prospettate, l'affinamento del modello prototipo costruito.

A ciò potranno concorrere un ampio e intenso dibattito con l'intero mondo della scuola, l'esame nella sede tecnica prevista dalla suddetta Intesa, e un confronto con il mondo della cultura e della comunicazione e con le rappresentanze degli interessi economici e sociali del territorio.

Parte I: fatti, effetti, determinanti

Obiettivo della scuola è promuovere l'acquisizione di conoscenze, abilità e competenze, in modo formalizzato, aggiornato e innovativo, assicurando a tutti gli alunni la piena maturazione della loro identità personale, civile e professionale. I sistemi scolastici offrono diversi modelli con cui realizzare questo obiettivo, dando soluzioni nazionali di equilibrio fra educazione al sapere e al saper fare, concettualizzazione e prescrizione, conoscenze generali e professionali. Assumendo come un dato le scelte di contenuto che caratterizzano oggi il sistema scolastico italiano - su cui pure è bene che cresca in parallelo un pragmatico confronto - e facendo soprattutto riferimento a quel vasto insieme di contenuti comuni a più modelli, a quel "saper fare necessario per vivere bene" che accomuna abitanti di paesi diversi, si valutano i risultati che questo sistema raggiunge, se ne indagano le determinanti e i possibili effetti. Ci si domanda se e come l'azione di governo possa fare una differenza, possa produrre effetti.

Fatti

Negli anni recenti l'Italia, caratterizzata da un forte ritardo storico in termini di livelli di istruzione della popolazione, ha realizzato sul piano della "quantità" di istruzione progressi significativi portando a circa il 93 per cento il tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore della fascia di giovani tra 15 e 19 anni. Ma nel 2006 ancora un giovane su cinque tra 18 e 24 anni aveva abbandonato prematuramente gli studi senza possedere un diploma di scuola secondaria superiore, e senza partecipare ad alcun percorso di formazione o istruzione. Nell'insieme dei paesi dell'UE la quota era del 15 per cento, a fronte di un target concordato nell'ambito della strategia di Lisbona del 10 per cento entro il 2010. Il ritardo si amplia per l'Università.

slides
3 e 4

A questa situazione in miglioramento per la quantità, corrisponde una situazione non positiva per la "qualità". Tutte le indagini internazionali convergono nel mostrare che gli studenti italiani hanno un significativo ritardo nei livelli sia di conoscenza, sia di competenza, ovvero nella capacità di utilizzare conoscenze e abilità in contesti specifici che caratterizzano le condizioni di vita odierne. E' più alta in Italia rispetto ad altri paesi, sia per la matematica, sia per la lettura, la percentuale di studenti poveri di competenze (che non raggiungono il livello necessario per svolgere i compiti più elementari); è assai più bassa la percentuale di studenti capaci di affrontare situazioni complesse (il 20 per cento contro il 34 nella media dei paesi avanzati, nel caso della matematica, secondo l'indagine OCSE-PISA 2003). Altre rilevazioni periodicamente promosse a livello internazionale, come PIRLS (lettura) e TIMSS (matematica e scienze) dell'IEA, prevalentemente riferite alle conoscenze e abilità, segnalano simili difficoltà per la scuola secondaria, inferiore e superiore.

slides
da 5 a 9

La forte diversificazione territoriale nella qualità mostra risultati buoni nel Nord, insoddisfacenti nel Centro (un profilo spesso trascurato), gravemente carenti nel Sud. In quest'ultima area, secondo i risultati di OCSE-PISA 2003, oltre uno studente su cinque, in matematica, e uno su sette, in lettura, è incapace di affrontare con sufficiente grado di padronanza i compiti più elementari e di routine (solo uno su venti nel Nord).

L'esistenza di un divario è confermata dalle altre indagini internazionali e dalla recente indagine nazionale campionaria condotta dall'INVALSI per il 2006/07.

Assai elevate sono le differenze di risultato fra le singole scuole (anche dello stesso indirizzo) - il 57 per cento della varianza totale delle competenze è fra studenti di scuole diverse, anziché all'interno della stessa scuola, contro 34 per cento nella media OCSE - rivelando un sistema poco equo, dove è accentuata la concentrazione degli studenti con situazione socio-economica meno favorevole e la connessa segmentazione delle scuole secondo la qualità.

slides
10 e 11

Assai elevato è anche il grado di analfabetismo funzionale della popolazione adulta: sarebbero circa due milioni le persone in questa situazione in Italia, concentrati nella fascia d'età compresa tra i 46 e 65 anni e prevalentemente al Sud. Permane una quota ancora importante di individui dotati della sola licenza elementare (il 25 per cento nella fascia di età 15-65 anni), e la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente è modestissima in tutte le aree del paese (solo il 7 per cento). Forti sono le ripercussioni negative di questo fenomeno anche sulla quantità e qualità di istruzione dei figli.

Effetti: cittadinanza, produttività e mobilità sociale

Questi risultati devono preoccupare per via degli effetti forti e pervasivi dell'istruzione. Le evidenze empiriche internazionali mostrano che quantità e qualità dell'istruzione sono fondamentali per godere pienamente dei diritti di cittadinanza, per concorrere alla produttività nazionale e migliorare il proprio reddito, per favorire la mobilità sociale. Insomma, spendere bene in istruzione dà forti risultati su tutti i fronti dove l'Italia presenta oggi un ritardo.

Crescente è l'evidenza che il livello di istruzione concorre a migliorare lo stato di salute e allunga la speranza di vita. Una forte correlazione positiva, difficile da investigare sul piano della causalità, si osserva con diversi indicatori che danno la misura del funzionamento democratico della società, con il grado di partecipazione ad attività politiche e associative, con il livello di legalità. Significativa è l'influenza dell'istruzione sull'esercizio del diritto al lavoro, sulla probabilità di essere occupati. Forte è anche la correlazione positiva con la posizione sociale che si raggiunge nel lavoro e con la probabilità di partecipare in età adulta all'apprendimento permanente.

L'influenza dell'istruzione sulla produttività e sulla remunerazione degli individui è assai indagata e ben provata. Oltre a mostrare una correlazione positiva fra titolo di studio e remunerazione, le stime indicano che l'investimento in istruzione è altamente redditizio in termini di rendimento implicito opportunamente misurato. Simile forte nesso causale si osserva esaminando l'effetto di un più elevato livello di competenze: per il caso italiano viene presentato un esercizio che mostra l'aumento significativo, anche in termini di Pil, che potrebbe derivare da un miglioramento plausibile delle competenze matematiche. L'esercizio sta ad indicare che un'appropriata azione di miglioramento dell'efficacia della scuola può produrre un innalzamento permanente della condizione reddituale dei futuri lavoratori (e in particolare di coloro che posseggono livelli di competenze più bassi), con effetti positivi per l'intero paese.

Forte, infine, può essere l'influenza dell'istruzione sulla mobilità sociale intergenerazionale, nonostante i forti condizionamenti che l'istruzione dei genitori esercita sull'istruzione dei figli e il peso che le origini sociali hanno sul valore di scambio di un titolo di studio. Come mostrano le più recenti analisi, l'istruzione ha un proprio, autonomo effetto di innalzamento dello stato sociale dell'occupazione; può dunque, soprattutto per i gruppi sociali più svantaggiati, agire da leva di mobilità

sociale. Inoltre, in un contesto dove è andata crescendo l'omogamia educativa nella formazione delle coppie, l'aumento del livello di scolarità e una maggiore variabilità dell'origine sociale all'interno della stessa scuola possono costituire un'importante fonte di mobilità sociale.

Determinanti...

Per individuare se e quali azioni di “politica della scuola” possano concorrere a migliorare i risultati del processo di apprendimento degli studenti, è necessario un sistema valutativo capace di separare gli effetti dell'origine socio-culturale degli studenti, del contesto territoriale, delle risorse finanziarie e, quindi, del modo in cui esse sono utilizzate. Questa analisi è complessa. Lo è particolarmente in Italia, dove manca una tradizione di valutazione. Tuttavia, la chiarezza di alcune evidenze empiriche internazionali e gli indizi raccolti per l'Italia offrono elementi sufficienti per indicare che esiste un rilevante spazio di azione per la politica della scuola e forniscono lezioni sul “che fare”.

...secondo i risultati internazionali...

Le indagini internazionali mostrano che la parte dei risultati di apprendimento degli studenti spiegata dall'azione educativa è rilevante e che un peso positivo significativo hanno:

slide 12

- l'esistenza di esami centralizzati e standardizzati;
- l'autonomia delle scuole, se accompagnata da monitoraggio di standard;
- l'esistenza di forme integrative della retribuzione di base in un contesto di autonomia.

Non si hanno evidenze univoche circa gli effetti della dimensione delle classi, e del numero di ore di insegnamento. Risulta, ad ogni modo, assai rilevante il peso del combinato disposto di talento e impegno dei singoli insegnanti, non riconducibile ad alcuna caratteristica misurabile.

... e in base a una ricognizione del caso italiano

In presenza di un calo, prima (fino al 1998/99), e di una lenta ripresa, poi, del numero di studenti, il rapporto insegnanti per 100 studenti è decisamente più alto che negli altri paesi OCSE, in tutti gli ordini di scuola: in media circa 1 punto e mezzo in più, effettuando il confronto per il 2004 su aggregati comparabili. Quando al valore confrontabile a livello internazionale (pari nell'anno scolastico 2005/2006 a 9,2) si aggiungono gli insegnanti assunti in corso d'anno di fronte all'insorgere di esigenze, gli insegnanti che svolgono attività diverse dall'insegnamento, e gli insegnanti di sostegno agli studenti diversamente abili - secondo una scelta comune a molti altri paesi, che andrebbe attuata più efficacemente ma non contraddetta, nell'interesse dei beneficiari - si arriva in Italia a un valore complessivo pari a 11,5. Oltre alle caratteristiche del territorio, si riflettono su questo valore sia previsioni normative relative al tempo scuola (tempo pieno in tutta la scuola dell'infanzia, tempo pieno nel 25 per cento della scuola elementare e in 28 per cento della scuola media, orari curriculari eccessivi in alcuni indirizzi della scuola secondaria superiore), sia le specifiche modalità nazionali di inserimento nelle classi degli alunni diversamente abili, sia la capillare diffusione del servizio e della formazione delle classi distribuite in oltre 42 mila sedi scolastiche su un territorio caratterizzato dalla presenza da oltre 7 mila piccoli comuni, sia una non

slide 16

soddisfacente efficienza della programmazione della rete scolastica.

Più alta della media internazionale è anche la spesa per istruzione misurata per studente, ma il divario si riduce se il confronto è effettuato in termini di spesa per ore di lezione (circa 5,1 mila euro per studente normalizzato per ora di lezione, contro una media OCSE di 4,6, sempre nel 2004). Stante una struttura demografica squilibrata a sfavore dell'età scolare, il rapporto della spesa per l'istruzione rispetto al PIL è pari al 3,6 contro

slides
13 e 14

rispetto ad una media OCSE del 3,9 per cento. Al netto delle necessarie cautele, la combinazione di questo dato con gli insoddisfacenti esiti qualitativi indica che esiste un serio problema di allocazione delle risorse finanziarie. Ne fa parte anche un livello insufficiente della spesa in conto capitale, per attrezzature e strutture.

Determinazione dell'organico e delle classi

Per quanto riguarda la dimensione delle classi, si osserva un forte squilibrio verso la piccola dimensione, ben al di sotto dei valori indicati dalla normativa. A questo fenomeno concorre il peso che hanno in Italia le aree rurali e i comuni o gli insediamenti piccoli o remoti, ma rileva anche in maniera significativa il fatto che la formazione delle classi abbia luogo per ogni punto di erogazione del servizio (sede). Inoltre, la carenza di una programmazione di medio-lungo termine del fabbisogno di insegnanti fa sì che non vi siano motivazioni e incentivi appropriati affinché Regioni, enti locali e istituzioni scolastiche sfruttino le flessibilità organizzative (in termini di orario, di debordo consentito dalle dimensioni di riferimento, di allocazione all'interno di bacini di utenza più ampi, di riordino delle scuole, etc.) al fine di garantire il diritto allo studio in un quadro di maggiore efficienza e di concentrare così le risorse su una maggiore qualità del servizio, nonché di rispondere alla crescente domanda di scuola dell'infanzia, di tempo pieno e di inserimento efficace di alunni diversamente abili. Vi sono situazioni virtuose, come mostra la forte variabilità dei rapporti rilevanti che non appaiono correlati con la quantità del servizio offerto. Ma in generale non vi è convenienza per i soggetti locali a rendere più efficiente la rete perché il territorio in cui ciò dovesse avvenire non ha garanzia di non ritrovarsi successivamente a sostenere tagli simili a quelli chiesti a territori non virtuosi. Vengono così meno le condizioni affinché gli obiettivi fissati dallo Stato possano essere effettivamente conseguiti e non deve dunque sorprendere l'inefficacia dei ripetuti tentativi di ridurre il rapporto insegnanti/studenti con interventi emergenziali calati dall'alto.

slides
da 17 a
20

Nella determinazione dell'organico si è sedimentato un "metodo contrattuale" e in due principali stadi ("diritto" e "fatto") che, se riconcilia la responsabilità centrale di spesa e il frazionamento di responsabilità, è fonte di opacità e tensioni, dove ragioni e torti del territorio si confondono e frenano l'applicazione di indirizzi generali. Allo stesso modo, il doppio stadio, se riduce il rischio di irrigidire la domanda di insegnanti in un contesto dove è mancata la programmazione di un lungo periodo, è fonte di grave incertezza e discontinuità per studenti, insegnanti e autorità di spesa. E' evidente che siamo in presenza di un'organizzazione decisamente migliorabile e che una programmazione del fabbisogno di insegnanti ne è un requisito fondamentale che potrebbe consentire la definizione di un reale organico funzionale.

slide 21

Organizzazione del lavoro e carriera degli insegnanti

Molteplici aspetti dell'organizzazione del lavoro e della carriera degli insegnanti sono difformi, poi, dai requisiti che, anche in base alle evidenze internazionali, appaiono più

favorevoli a promuovere impegno, motivazione e efficacia dell'insegnamento.

A una retribuzione media (al quindicesimo anno di insegnamento) modesta, anche nel confronto internazionale (nelle secondarie superiori fino al 20 per cento in meno l'anno rispetto alla media OCSE), in parte legata a un minore orario di insegnamento frontale, si accompagna una progressione retributiva assai lenta e limitata e l'assenza di legami della retribuzione con la formazione e le qualifiche acquisite e con i risultati ottenuti. In questo contesto, caratterizzato anche da una formazione frammentata e non fondata su una diagnosi valutativa dei bisogni, la principale "progressione di carriera" lasciata agli insegnanti finisce per essere l'avvicinamento al territorio o alla scuola preferita, dando così luogo a un'elevata mobilità, fonte di incertezza per gli insegnanti, e per gli studenti, e contraria allo sviluppo di comunità professionali. La molteplicità dei canali di entrata e le caratteristiche con cui si è avviato il sistema dei corsi di specializzazione per gli insegnanti (carenza di programmazione numerica, requisito della laurea specialistica, qualità disomogenea sul territorio, non sempre adeguato rapporto con le scuole, limitato rilievo del tirocinio diretto) hanno pesato seriamente sul reclutamento.

slide 15

Il complesso di questi fattori, cumulandosi con quelli che caratterizzano in tutto il mondo la delicata professione di insegnante, ha prodotto in una parte degli insegnanti atteggiamenti di distacco e ostilità, documentati e visibili. Un'altra parte ha reagito sia con percorsi personali di impegno e progettualità, sia in modo organizzato, a livello di scuola o di reti di scuole.

Valutazione dei risultati...

Il prolungato insuccesso nell'avviare un sistema nazionale di valutazione sugli apprendimenti, anche dopo l'avvio del decentramento, è un fattore importante del ritardo italiano. Ha impoverito gli strumenti a disposizione degli insegnanti per orientare la propria attività; ha privato le autorità di governo della scuola della possibilità di apprezzare i risultati del sistema e di fissare operativamente standard di apprendimento; non ha permesso l'adozione di strumenti innovativi per monitorare e favorire i progressi delle singole scuole; ha tolto, assieme alle incertezze sulla credibilità dei titoli, uno strumento di guida per studenti, famiglie e interessi del territorio.

slide 22

...lezioni internazionali ...

In base all'esperienza internazionale, la limitazione della misurazione degli apprendimenti alle sole conoscenze e competenze misurabili e la sofisticazione dei metodi con cui valutare il contributo della scuola a questi risultati (scontando le origini sociali degli studenti e il contesto territoriale) richiedono che l'utilizzo della valutazione, qualunque esso sia (per azioni rimediale, promozione di *voice* o *exit* degli studenti, incentivazione delle scuole e degli insegnanti, integrazione dell'autovalutazione), non avvenga con automatismi. Gli automatismi, specie se perduranti e rigidi nel tempo, tendono a produrre effetti perversi sulla qualità della scuola, quali la distorsione dei contenuti dell'insegnamento, la penalizzazione delle eccellenze e delle situazioni di massimo ritardo, fino all'emarginazione delle sezioni più deboli della popolazione studentesca.

slides
23 e 24

E' tuttavia possibile utilizzare in modo appropriato la valutazione degli apprendimenti e del valore aggiunto della scuola. A questo fine è opportuno:

- misurare sia conoscenze e abilità, sia competenze;
- valutare i progressi degli studenti nel tempo, anziché effettuare confronti fra scuole o

nel tempo di aggregati studenteschi diversi;

- assicurare flessibilità e modificabilità nelle regole di impiego dei risultati della valutazione;
- combinare utilizzi diversi dei risultati, attivando, a un tempo, l'azione rimediata disegnata con insegnanti e scuola, l'incentivo contrattuale e la promozione dell'attivismo da parte degli utenti del servizio;
- fornire alle scuole e agli insegnanti un supporto affinché i risultati delle valutazioni diventino parte del miglioramento concreto dell'azione educativa.

...e lezioni italiane

I tentativi di costruire un sistema nazionale di valutazione in corso da oltre quindici anni non hanno ancora sortito un risultato. La reazione degli insegnanti non è mancata: in molte realtà, in larga misura del Nord, la realizzazione di percorsi di autovalutazione, la costruzione di reti fiduciarie fra scuole, i rapporti con il tessuto economico territoriale (per gli istituti tecnici e professionali), il ricorso esteso a OCSE-PISA o a valutazioni esterne *ad hoc* hanno dato impulso e strumenti per indirizzare l'azione formativa e migliorarne l'efficacia. Ma, oltre alla natura territoriale circoscritta, queste esperienze non possono permettere quella verifica e tutela di standard nazionali di apprendimento e quel confronto su dati condivisi che è proprio di un sistema scolastico nazionale. Sono le debolezze che hanno concorso alla sofferenza del sistema italiano.

L'esperienza italiana mostra comunque che:

- la valutazione (anche esterna) è richiesta dalla maggioranza degli insegnanti, anche se esiste una minoranza contraria che la vede come uno strumento di controllo, anziché un mezzo per migliorare;
- nelle esperienze locali, dove si manifesta l'autonoma volontà delle scuole di ricorrere alla valutazione, anche esterna, vi è grande attenzione alle modalità di circolazione dei risultati;
- l'insuccesso dei tentativi di costruire un sistema nazionale di valutazione è legato in forte misura all'assenza di chiarezza circa il suo utilizzo e ad una sottovalutazione dello straordinario impegno di ricerca, organizzativo e professionale necessario per raggiungere quel risultato;
- manca una base informativa di riferimento: i risultati delle indagini esistenti non sono tutti facilmente accessibili e in generale si è fatta troppa poca "valutazione degli effetti della valutazione".

slides
25 e 26

Divari territoriali

Una corretta valutazione dei divari territoriali conferma che per affrontare il problema dei risultati particolarmente modesti del Sud non basta, come pure è necessario, affrontare i problemi generali di questa area, ma occorre dedicare alla scuola un'azione diretta. Un esercizio quantitativo di simulazione condotto nel Quaderno conferma il peso che il contesto territoriale (infrastrutture, situazione culturale e sociale delle famiglie, spesa, etc.) ha sui cattivi risultati del Sud, ma mostra anche che al netto di tale effetto rimarrebbe comunque un divario assai significativo rispetto al Nord e che tale divario si avrebbe in simile misura anche a discapito del Centro.

Insomma, nel Centro e nel Sud sembrano manifestarsi (assieme a problemi specifici di carenza di infrastrutture e attrezzature) problemi nazionali di organizzazione e funzionamento della scuola che evidentemente il Nord riesce in parte a compensare.

L'azione di governo può incidere su molti dei fattori critici della scuola. Per accompagnarla serve tuttavia, specie nel Sud, una forte mobilitazione politica e culturale che, sulla base di obiettivi credibili derivati da una programmazione coerente e a medio-lungo termine dei fabbisogni e da una valutazione di risultati raggiunti a fronte dei livelli essenziali di qualità del servizio, favorisca il rafforzamento del rapporto fiduciario tra Stato e insegnanti, promuova la ricerca in campo educativo e attivi un'allerta delle aspettative e una pressione positiva (*voice*) dell'opinione pubblica.

Parte II: interventi

L'esame dei risultati della scuola, dei loro effetti, delle loro determinanti condotta nella prima parte del Quaderno indica chiaramente che esistono necessità e spazio per una migliore allocazione delle risorse, che si deve e si può migliorare l'efficacia della scuola, che è possibile uscire dalla logica emergenziale degli anni passati.

I passi già compiuti

Il punto di partenza degli interventi proposti in questa sezione del Quaderno è rappresentata dai passi compiuti nei mesi recenti da parte del Ministero della Pubblica Istruzione, che vengono di seguito riassunti.

Un primo gruppo di interventi ha mirato a ripristinare un sistema coerente di obiettivi di apprendimento per la scuola:

- adozione in via sperimentale (DM 31 luglio 2007) delle indicazioni nazionali per la scuola di infanzia, primaria e secondaria di primo grado che stabiliscono una base verificabile per valutare la qualità della scuola e che saranno nei prossimi mesi oggetto di informazione, di confronto e di analisi a livello nazionale, regionale e di singole scuole;
- concreto avvio dell'estensione a 10 anni dell'istruzione obbligatoria con la sua previsione normativa (comma 622, art. 1 L.F. 2007) e con la fissazione (regolamento 22 agosto 2007) per ogni asse culturale dei livelli essenziali dei saperi e delle conoscenze che devono essere assicurati da ogni programma;
- avvio (Legge 40/2007) della riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali che, entrando formalmente a far parte del sistema dell'istruzione secondaria superiore accanto ai licei, vengono a costituire un percorso formativo di rango pari a quello dei licei stessi: l'attuazione avrà luogo attraverso regolamenti volti a ridurre il numero delle sperimentazioni disordinate, a rafforzare la preparazione tecnico-scientifica, a fornire anche in questo caso le opportune indicazioni nazionali. Sarà così anche possibile procedere alla costituzione di poli formativi tecnico-professionali legati alla vocazione produttiva dei territori. In tale ambito si è già provveduto a un primo contenimento del numero di ore curricolari degli istituti professionali.

slide 27

Questi interventi costituiscono il presupposto per un deciso rafforzamento dei sistemi di valutazione interni ed esterni alla scuola. In questa direzione:

- è stata realizzata la riforma dell'esame di Stato (legge 1/2007) con la reintroduzione

di un esaminatore esterno;

- è in corso di definizione un provvedimento per rendere più stringente la verifica della capacità effettiva degli studenti di recuperare i debiti formativi;
- sono in corso di definizione i provvedimenti attuativi della medesima legge 1/2007 per l'orientamento degli studenti il rapporto con le università e le modalità di valorizzazione del merito scolastico, già anticipate per il corrente anno scolastico,
- è stato avviato (comma 613, art. 1 L.F. 2007) il riordino del sistema di valutazione esterno, con la modifica dell'ordinamento dell'INVALSI, la realizzazione di una prima significativa esperienza di valutazione con il ricorso a rilevatori esterni, l'assegnazione allo stesso istituto di più avanzati obiettivi per l'anno scolastico entrante.

Si sono venute così creando le condizioni per un'effettiva attuazione dell'autonomia scolastica e si è potuto contemporaneamente procedere a:

- l'assegnazione diretta (comma 601, art. 1 L.F. 2007) alle istituzioni scolastiche delle risorse relative alle competenze dovute al personale (stipendi esclusi) e al funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Sono poi stati previsti finanziamenti per le “scuole aperte”, dando risposte a esigenze formative aggiuntive, e l'avvio di “sezioni primavera” per i bambini di due e tre anni; mentre è stata avanzata una proposta legislativa per configurare un sistema nazionale per l'apprendimento permanente degli adulti, incentrato su un sistema nazionale di certificazione.

Per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro e le prospettive di carriera degli insegnanti e del personale tutto, si è proceduto alla:

- trasformazione (comma 604, art. 1 L.F. 2007) delle graduatorie permanenti degli insegnanti in “graduatorie a esaurimento” con il contemporaneo piano di assunzione a tempo indeterminato di 150 mila insegnanti (già realizzato, secondo i programmi, per 50 mila), analogo piano di immissione in ruolo per il personale ATA e l'immissione in ruolo di dirigenti scolastici;
- modifica del regolamento delle supplenze con modalità di maggiore rapidità ed economicità.

Su queste basi sono stati concordati:

- gli indirizzi con le Organizzazioni sindacali nell'Intesa del giugno 2007 che riguardano, fra gli altri: un nuovo sistema di reclutamento e formazione nazionale, il rafforzamento del sistema di formazione in servizio, la programmazione di medio-lungo periodo dei fabbisogni territoriali di insegnamento, la garanzia di continuità didattica, la previsione di meccanismi di progressione di carriera e di incentivi per le scuole che conseguano progressi significativi in termini di competenze degli studenti.

A queste azioni generali si accompagna per il Mezzogiorno, dove marcato è il ritardo in termini di efficacia dell'azione educativa:

- la decisione (QSN 20047-2013 concordato lo scorso giugno con l'Unione Europea) di quadruplicare risorse finanziarie destinate in quest'area a un programma di interventi per la riduzione della dispersione scolastica, l'aumento dei livelli di apprendimento, e di miglioramento delle infrastrutture e delle condizioni materiali di insegnamento di incentrare tale programma su un sistema permanente di diagnosi

slide 28

valutativa della situazione delle singole scuole.

I passi da compiere

L'analisi condotta nel Quaderno conferma la validità di queste scelte e indica le direzioni in cui proseguirle.

Prima di tutto vengono gli interventi necessari all'attuazione del disegno istituzionale di decentramento. Si tratta, in primo luogo, di due azioni necessarie a rafforzare il nuovo ruolo dello Stato, sempre meno gestore, sempre più centro di competenza nazionale e di indirizzo: la costruzione di un sistema nazionale di valutazione e di fissazione e misura degli standard essenziali di qualità; la programmazione a breve, medio e lungo termine del fabbisogno territoriale di insegnanti. Sono questi i requisiti non solo per rimettere al centro della scuola qualità e standard nazionali e per rendere più efficace ed efficiente l'allocazione delle risorse finanziarie, ma anche per costruire effettivamente un secondo gruppo di interventi volti a migliorare l'organizzazione del lavoro e la carriera degli insegnanti (reclutamento, incentivazione, assegnazione alle scuole, formazione in servizio).

slides
29 e 30

Esiste fra questi diversi interventi una forte complementarità. Da un lato, infatti, se gli interventi sulla valutazione e sulla programmazione non dovessero progredire, gli interventi sull'organizzazione e la carriera diverrebbero impossibili, addirittura controproducenti. Dal punto di vista del bilancio complessivo del settore pubblico, inclusivo degli enti locali, una forte complementarità esiste anche sul piano finanziario: dai risparmi provenienti da una programmazione appropriata del fabbisogno, tenendo conto anche dei costi per il miglioramento del patrimonio scolastico e per altre spese ausiliarie (come il trasporto), e degli effetti di una gestione più efficiente del patrimonio stesso e degli appalti, può venire un contributo finanziario determinante per sostenere le maggiori spese che le proposte avanzate richiedono sia per la valutazione, sia per i meccanismi di incentivazione, sia per i processi formativi.

In base a una visione del cambiamento come processo, non come prescrizione normativa, le proposte del Quaderno vengono formulate cercando di indicare le condizioni perché esse si realizzino o fornendo indicazioni o strumenti per farlo. Laddove ciò non è stato possibile, è in questa direzione che dovrà avanzare il lavoro successivo.

Il quadro istituzionale: attuare una "riforma già fatta"

Nel Quaderno, seguendo gli indirizzi di attuazione della riforma tracciati dalla Corte Costituzionale, si prefigura una evoluzione del quadro istituzionale nelle seguenti direzioni:

- un rafforzamento del ruolo dello *Stato* come centro di competenza nazionale che, oltre a fissare le norme generali sull'istruzione, definisca indirizzi e obiettivi e stabilisca standard, si ritragga dalla gestione, e supporti l'azione locale attraverso Direzioni regionali del Ministero, rafforzate e incentivate;
- l'assunzione effettiva da parte delle *Regioni*, oltre alla potestà legislativa fissata dalla Costituzione, della competenza nella programmazione territoriale della rete scolastica regionale, a partire da risorse umane e finanziarie stabilite dallo Stato in modo plausibile, fondato e rigoroso; un loro rapporto proficuo con le Direzioni

regionali del Ministero (secondo un disegno istituzionale peraltro già avviato);

- una più piena autonomia economico-finanziaria delle *istituzioni scolastiche*, accompagnata da capacità e trasparenza contabile e dalla crescente potestà di attuare gli interventi necessari al miglioramento dei risultati.

L'esperienza degli altri paesi esaminata dal Quaderno suggerisce che a questa evoluzione si accompagni, anche per evitare derive centralistiche, quella del governo interno delle scuole in direzione di un deciso rafforzamento della funzionalità ed efficacia dell'organo (oggi, il Collegio dei docenti) che esprime, sul piano pedagogico-didattico, la collegialità della scuola come comunità professionale, istruendo le decisioni dell'organo di indirizzo (oggi, il Consiglio di istituto). E' possibile trovare forme di assegnazione di responsabilità all'interno del Collegio che permettano di conciliare una sua più forte interlocuzione con l'esterno, segnatamente con i centri di competenza nazionale, con l'indispensabile consenso collettivo - percorso già avviato con la sottoscrizione nel giugno scorso dell'Intesa Governo-Organizzazioni sindacali sulla conoscenza e con l'atto di indirizzo per il rinnovo del contratto del personale della scuola.

Un modello prototipo per programmare il fabbisogno di insegnanti per regioni...

La programmazione, anche a lungo termine, del fabbisogno di insegnanti e del personale tutto è uno dei requisiti fondamentali per migliorare organizzazione del lavoro e carriera degli insegnanti, e per superare l'incertezza in cui vivono molte scuole, muovendo verso la definizione pluriennale degli organici, affinché non si torni alla creazione di un nuovo precariato. E' anche lo strumento con cui raggiungere, al di fuori di logiche emergenziali, l'allocazione efficiente delle risorse finanziarie. Un primo passo in questa direzione è un modello prototipo di simulazione, presentato in questo Quaderno. Il modello consente, sulla base di scenari di previsione demografica dell'Istat, una stima delle tendenze in atto del fabbisogno territoriale di insegnanti per ordine di scuola e regione, da oggi fino all'orizzonte 2026/2027. Permette anche una valutazione degli impatti differenziali di scelte alternative di *policy* relative ad alcuni parametri importanti del sistema.

Le previsioni demografiche dell'ISTAT (effettuate a livelli di aggregazione territoriale diversi nel 2003 e 2007) configurano scenari alternativi assai differenziati a causa dell'incertezza che caratterizza la dinamica futura del tasso di fertilità (a partire dal livello straordinariamente modesto raggiunto all'inizio di questo decennio) e dei flussi migratori. Nel Quaderno, oltre a considerazioni in merito alla diversa probabilità delle ipotesi demografiche, si è tenuto conto della funzione di perdita pubblica, associata a errori di sovrastima o sottostima delle previsioni, che provocherebbero, rispettivamente, un *surplus* o un *deficit* di ore di insegnamento, e del fatto che il primo tipo di errore è, se anticipato, più fronteggiabile del secondo. Si è così ritenuto opportuno privilegiare due ipotesi comprese nella fascia superiore della forchetta: un'ipotesi, che diremo "bassa", basata sull'anticipazione demografica Istat del marzo 2007; un'ipotesi, che diremo "alta", basata sulla precedente previsione alta elaborata dall'Istat nel 2003.

Nella migliore delle due ipotesi - quella in cui fosse assai forte il rimbalzo del tasso di fertilità - la simulazione presenta un quadro di sostanziale stabilità caratterizzata da un progresso lieve della popolazione in età scolastica (fra 3 e 21 anni) che tornerebbe al tornerebbe, al termine dei 20 anni presi in esame, al livello di oggi. Nell'altra ipotesi - dove pure il tasso di fecondità risale, ma meno - la popolazione in età scolastica scenderebbe progressivamente già a partire dalla fine di questo decennio, fino a

slides
34 e 35

slide 36

raggiungere a distanza di 20 anni un valore di circa 1 milione inferiore a oggi.

Su queste basi si è poi supposto che non si modifichino altri parametri scolastici (come la ripartizione fra gli indirizzi della secondaria superiore e la quota di studenti diversamente abili). Per quanto riguarda il tasso di partecipazione, i valori sono stati mantenuti ai livelli attuali con un lieve incremento (circa 3 punti) per i giovani fra 16 e 18 anni, che pur in presenza degli effetti dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione, sconta l'incertezza di una previsione sulla permanenza di una significativa dispersione scolastica.

Sulla base di queste ipotesi demografiche e scolastiche, sono stati stimati due scenari di domanda scolastica. Nell'ipotesi alta, la numerosità degli studenti cresce nei prossimi anni per stabilizzarsi a 10-15 anni di distanza su un livello di oltre 400 mila unità superiore a oggi e poi decrescere; nell'ipotesi bassa, la numerosità rimane stazionaria per un quinquennio e poi inizia a scendere rapidamente fino a oltre 700 mila unità in meno di oggi nel 2021/22. In particolare, nella primaria a 5 anni vi è concordanza circa la crescita del numero di studenti; nella scuola secondaria di primo grado il numero degli studenti nel 2016-2017 è superiore al valore di oggi in entrambe le ipotesi, mentre l'opposto avviene nella scuola secondaria superiore.

Questi dati confermano l'assoluta necessità di uno strumento e di un metodo di programmazione come quello costruito in forma di prototipo nel Quaderno, come condizione per affrontare in modo adeguato condizioni di incertezza e governare gli importanti flussi di entrata di insegnanti dei prossimi anni, all'insegna della certezza e della stabilità.

... scenario tendenziale: fabbisogno e flusso di nuove entrate...

Dati questi scenari relativi alla popolazione scolastica, è stato innanzitutto costruito uno scenario tendenziale che incorpora l'attuale quadro normativo. Si è assunto, in particolare, che siano effettivamente attuati – è questa la prima raccomandazione del Quaderno - i provvedimenti di riduzione del monte ore curricolare per tecnici e professionali e di riassorbimento delle compresenze per la lingua inglese nella scuola primaria, con un impatto complessivo valutabile in circa -0,4 punti del rapporto insegnanti/100 studenti entro i prossimi cinque anni. Si è poi ipotizzata invarianza nei metodi di formazione delle classi (e quindi nel rapporto studenti/classe), nelle altre ore di insegnamento, nelle frizioni (assenze prolungate, incarichi diversi dall'insegnamento, inefficienze) che fanno crescere il numero di insegnanti da contrattualizzare rispetto al numero di insegnanti teoricamente necessario.

slides
37 e 38

Da questo scenario emerge, pur nella diversità delle ipotesi demografiche, che nel breve termine (5 anni), in assenza di interventi di *policy*, vi sarebbe notevole stazionarietà nel fabbisogno di tutti gli ordini, salvo una riduzione significativa nella secondaria di secondo grado. Nel lungo periodo, invece, a partire da 10 anni da oggi, diverrebbero necessarie una contrazione per la scuola primaria e una ripresa temporanea nella scuola secondaria superiore.

Per date ipotesi di lavoro in merito alle fuoriuscite di insegnanti dal sistema (per collocamento a riposo, per cessazione dal servizio e per dimissioni volontarie), viene stimato il flusso prevedibile di nuove entrate (in aggiunta all'inserimento in ruolo già deciso e avviato per 150 mila precari):

- entro l'anno scolastico 2011/2012, sempre nel quadro tendenziale, si dovrebbero reclutare fra 70 e 90 mila nuovi insegnanti, contribuendo sostanzialmente a superare il meccanismo delle graduatorie a esaurimento.

- questa cifra che salirebbe a 170-220 mila entro il 2016/17, con una forchetta che si va ampliando nel tempo;
- a 15 anni da oggi sarà stato rinnovato tra il 34 e il 44 per cento del corpo docente;
- assai forte risulta, infine, la diversità nell'andamento del fabbisogno a seconda delle regioni (per effetto di scostamenti rilevanti nei tassi di fecondità e nei flussi migratori), con una dinamica positiva, nei prossimi 5 anni, nel Nord (a eccezione della Liguria) e nel Centro, e un calo in tutto il Sud.

Questi valori danno la misura dell'entità del rinnovamento che la scuola italiana conoscerà nei prossimi anni, un'occasione assai importante per introdurre nuove modalità di reclutamento e di progressione di carriera.

L'andamento nel tempo e la specificazione dei gradi di incertezza offrono poi una base per l'operatore pubblico al fine di assumere decisioni in merito al reclutamento e misure per fronteggiare l'effetto futuro di eventuali errori di previsione, sia regolando i flussi di assunzioni, sia prevedendo flessibilità contrattuali e la contemporanea attivazione di un qualificato sistema di riconversione professionale. Su queste basi, la programmazione del fabbisogno può dare luogo a una programmazione pluriennale degli organici.

... scenari di policy: prime basi quantitative per un confronto

Sulla base dello scenario tendenziale e delle lezioni apprese è possibile simulare ipotesi alternative che consentano di identificare gli interventi che il sistema scolastico nel suo insieme e i diversi livelli di governo che ne sono responsabili devono realizzare per una migliore allocazione delle risorse finanziarie nel settore, portando strutturalmente e gradualmente - nel contesto di una maggiore stabilità del personale - il rapporto insegnanti/studenti a valori di appropriatezza, ossia coerenti con gli standard nazionali del servizio e gli obiettivi di apprendimento espressi in termini di saperi e competenze. Si tratta di interventi sulla formazione delle classi, sulle infrastrutture scolastiche, sull'adeguamento della aule agli standard previsti dalla normativa, sulla riorganizzazione dei plessi e della rete scolastica e sulla realizzazione di un sistema di aggiornamento e riqualificazione professionale.

slide 39

Sono stati in primo luogo effettuati alcuni esercizi di statica comparata. In particolare, se vi fossero le condizioni per sperimentare - in condivisione con le Regioni e gli enti locali - la determinazione delle classi su base territoriale e di singola istituzione scolastica, utilizzando i margini di flessibilità del 10% rispetto ai numeri massimi (che la normativa già prevede), si potrebbero realizzare entro un quinquennio riduzioni rispetto allo scenario tendenziale comprese fra 0,4 e 0,5 punti del rapporto insegnanti/100 studenti.

La questione principale messa in luce dalla diagnosi condotta riguarda proprio l'effettiva realizzazione delle suddette condizioni. Il Quaderno argomenta che gli interventi indicati e ogni altra misura possono trovare attuazione solo attraverso un confronto tra Stato, Regioni, enti locali e istituti scolastici. Sulla base di una valutazione delle situazioni regionali e della dimensione finanziaria degli interventi (infrastrutturali, di formazione, di organizzazione, etc.) in larga massima necessari, lo Stato potrebbe individuare obiettivi regionali per il rapporto insegnanti/studenti a diverse scadenze nel tempo, e le risorse finanziarie necessarie sia per le spese correnti sia per realizzare i piani di intervento regionali. In questo scenario spetterebbe, invece, alle Regioni, responsabili costituzionalmente della programmazione territoriale della rete scolastica, agli enti locali e alle autorità scolastiche di decidere in modo coordinato con lo Stato le

specifiche leve da adottare (aule adeguate, accorpamento dei plessi, servizi di trasporto, riqualificazione professionale degli insegnanti, etc.) per raggiungere gli obiettivi concordati e di attuarle. Le Direzioni regionali del Ministero della pubblica istruzione, portate in tutto il territorio nazionale a uno stesso, elevato, rango di qualità, svolgerebbero un ruolo assai rilevante sia nella fase di valutazione delle situazioni regionali (come fonte di informazione e analisi), sia nella promozione e monitoraggio dei piani di intervento (con il supporto delle basi informative del Ministero della pubblica istruzione, nel frattempo realizzate e continuamente aggiornate). La definizione della procedura potrebbe essere completata a seguito di un approfondimento circa i livelli istituzionali da coinvolgere nel confronto sugli obiettivi regionali e nell'attuazione dei piani di intervento. In questo contesto diventerebbe possibile superare la distinzione "barocca" e opaca fra organico di diritto e di fatto e passare ad una programmazione pluriennale degli organici.

In uno scenario di questo tipo, la realizzazione del miglioramento della rete e la maggiore efficienza dell'organizzazione, con azioni dei diversi livelli di governo, produrrebbero evidentemente un rapporto insegnanti/studenti effettivamente appropriato. Il Quaderno mostra a titolo indicativo un esercizio nel quale, stante il vincolo rappresentato dal corpo docente già in ruolo, il rapporto insegnanti/100 studenti si riduce a regime a 10,1 (contro l'11,5 attuale), un valore che se riportato nei termini confrontabili internazionalmente è appena superiore all'attuale media OCSE, come la Svezia, meno della Francia, più della Gran Bretagna. Tale risultato sarebbe raggiunto gradualmente, in parte significativa nei primi 5 anni e pienamente solo dopo il decimo anno. E' particolarmente significativo che anche in questa ipotesi il flusso di nuovi ingressi resterebbe compreso fra 100 e 140 mila unità entro il 2016/2017 (oltre i 150 mila previsti già nella scorsa Legge finanziaria). Questa previsione rende quindi credibile e praticabile la scelta di procedere con nuove modalità di reclutamento concorsuale e di abbandonare definitivamente le logiche del precariato e delle graduatorie permanenti/ad esaurimento.

Un simile risultato consentirebbe anche di orientare risorse a favore di obiettivi di miglioramento dei livelli di prestazione del servizio, quali l'innalzamento dei livelli di apprendimento oltre gli standard minimi, il miglioramento dei risultati in termini di competenze scientifiche e matematiche, risposte più efficaci per l'accoglienza degli alunni stranieri e per l'inserimento degli alunni diversamente abili, e una maggiore erogazione del servizio di tempo pieno. Per quanto riguarda l'aumento del tempo pieno nella scuola primaria è stata effettuata una simulazione dall'attuale quota del 25 per cento al 40 per cento.

Esaminando e precisando queste simulazioni preliminari, anche sulla base di nuove stime demografiche e di stime più approfondite di alcuni parametri, e identificando i possibili strumenti per sostenere i piani di rientro e valutando i costi necessari per attuare le diverse ipotesi di intervento, è possibile costruire un confronto tecnico e politico informato e pervenire a decisioni condivise sulle misure da adottare. Ne potrà discendere la possibilità di una riallocazione efficace di risorse finanziarie.

Base informativa

Per migliorare, mantenere e utilizzare il modello prototipo per la previsione del fabbisogno di insegnanti e, in generale, per assicurare alle decisioni strategiche e politiche in tema di scuola e al suo governo operativo un fondamento solido e pienamente condiviso, innalzando la qualità del pubblico dibattito, è indispensabile superare le criticità che caratterizzano oggi la base informativa del Ministero della

Pubblica Istruzione. Occorre in particolare: accrescere la flessibilità di utilizzo di quella base, con particolare riferimento ai dati sul personale della scuola statale; superare l'attuale mancanza di unicità del dato che caratterizza oggi informazioni delicate come quella sugli organici; superare le discordanze fra dati. Decisiva, anche per l'avviamento del sistema nazionale di valutazione, è poi l'effettiva attivazione dell'anagrafe degli studenti, assicurandone piena coerenza con le esigenze di tutela dei dati personali.

Costruire un sistema nazionale di valutazione e una cultura di valutazione della scuola...

La maggioranza dei paesi economicamente avanzati è dotata di sistemi nazionali di valutazione. Fino a oggi l'Italia ha fatto eccezione. La proposta del Quaderno, desunta dalle lezioni internazionali e nazionali, mira a creare una discontinuità attraverso la realizzazione graduale ma a tappe predefinite di un servizio la cui credibilità e utilità per scuole e insegnanti, per studenti e territorio, sia rapidamente percepita.

La proposta prevede assieme:

- la realizzazione del sistema nazionale di valutazione incentrato sull'INVALSI, che comprenda due distinte funzioni: sia la realizzazione di una rilevazione nazionale di alto livello tecnico sugli apprendimenti, sia un programma permanente di supporto alle scuole per l'analisi e l'utilizzo della valutazione e per l'elaborazione di diagnosi valutative di scuola;
- il rilancio della ricerca educativa e valutativa (in luoghi autonomi e diversi dall'INVALSI);
- il consolidamento e la diffusione delle pratiche e reti di diagnosi valutative di scuola (autovalutazione);
- il rafforzamento della credibilità dei titoli di studio.

slide 31

... in due tempi...

Secondo la proposta, già a partire dal 2009, fissati da parte del Ministero della Pubblica Istruzione gli obiettivi di apprendimento e consolidatisi in un confronto pubblico la metodologia di misurazione, l'INVALSI dovrebbe realizzare una rilevazione censuaria e annuale dei livelli di apprendimento, per cinque livelli di scolarità (gli anni 2, 5, 8, 10 e 13 del percorso scolastico) e (per cominciare) tre aree disciplinari "di base", e delle altre informazioni necessarie per la valutazione del valore aggiunto delle scuole. Mentre le informazioni elementari non nominative avrebbero la massima circolazione per scopi di ricerca e quelle elementari nominative sarebbero note, oltre che al singolo studente, solo al suo insegnante, le informazioni aggregate a livello di scuola sarebbero utilizzate dai diversi soggetti (insegnanti e dirigenti scolastici, famiglie e soggetti del territorio, autorità scolastiche) per comprendere la natura della criticità e vagliarne il superamento. Contemporaneamente, attraverso lo sviluppo di iniziative già intraprese dallo stesso Ministero e dal Parlamento in merito agli esami di Stato, avrebbe luogo un'azione per il rafforzamento della credibilità dei titoli di studio.

slides
32 e 33

Sulla base degli esiti della valutazione censuaria verrebbe avviata l'azione di "team di supporto" nazionali, composti da esperti qualificati (con competenze didattiche, di valutazione e relazionali) che, attraverso missioni presso le scuole, prioritariamente quelle con criticità, dovrebbero mettere l'istituzione scolastica nella condizione di discutere e approfondire i risultati della valutazione nazionale, anche nel confronto con

altre valutazioni; favorire il confronto tra scuole e la creazione di reti; elaborare una diagnosi valutativa; individuare obiettivi e azioni per ridurre le criticità e migliorare i risultati. A questi ultimi si aggancerebbero gli interventi innovativi su organizzazione e carriera esposti più avanti. Il flusso di conoscenze che dalle scuole potrà così investire il livello nazionale (componente *bottom-up* del sistema), incontrandosi con lo sviluppo di nuove metodologie di misurazione e con una ripresa della ricerca, potrà gradualmente creare e consolidare una prassi nazionale di valutazione indispensabile per la scuola italiana.

L'accumulo di esperienza e di dati e i progressi metodologici possono permettere di condurre in alcuni anni a una rilevazione sistematica dei progressi degli studenti e a una valutazione del valore aggiunto delle scuole, alla quale legare forme più avanzate di informazione, di intervento rimediabile, di incentivazione generalizzata.

... e con L'INVALSI quale autonomo, alto centro di competenza

La realizzazione di questi risultati richiede, oltre a un confronto sulle condizioni di fattibilità delle specifiche proposte fatte, una diffusa volontà politico-culturale e la trasformazione dell'INVALSI in un alto centro di competenza, dotato di risorse finanziarie adeguate (in una misura, decisamente superiore a quella attuale, stimata di larga massima nel Quaderno, che potrebbe provenire dalla riallocazione finanziaria di cui sopra), risorse umane di elevato profilo internazionale, e assoluta autonomia istituzionale. Sviluppando il percorso intrapreso con la Legge finanziaria 2007, che ha dato primi, significativi frutti in questi mesi, si tratta di attuare in questa direzione il ridisegno dell'Istituto.

Interventi sull'organizzazione e la carriera degli insegnanti

Gli interventi per accrescere la flessibilità dell'organizzazione del servizio di istruzione e per migliorare la progressione professionale degli insegnanti considerati in questo Quaderno sono quelli per i quali esistono priorità e condizioni per un'azione tempestiva e per conseguire primi risultati, veri e visibili, in tempi non lunghi. Si tratta di questioni che possono incidere sulla motivazione degli insegnanti e costituire un punto di partenza innovativo per le nuove leve che, numerose, affluiranno alla scuola nei prossimi anni. Le ipotesi sviluppano spunti e indirizzi contenuti nell'Intesa Governo-Sindacati del giugno 2007. In diversi casi si propone il ricorso a "sperimentazioni valutate", ossia a sperimentazioni che, a differenza del passato, siano oggetto di attenta valutazione di impatto.

Formazione iniziale e reclutamento

L'occasione di innovare il sistema di reclutamento che viene dalla trasformazione delle graduatorie permanenti di reclutamento degli insegnanti in graduatorie a esaurimento, può essere colta costruendo un sistema formativo: accessibile dopo la laurea; dimensionato sulla base delle previsioni territoriali di fabbisogno di insegnanti ottenute con strumenti quali il modello prototipo; che preveda, dopo un corso di specializzazione con forte componente di tirocinio attivo, un concorso pubblico e, in caso di passaggio, l'offerta di un contratto a tempo determinato da impiegare insegnando sotto la supervisione di insegnanti esperti; concluso, ai fini dell'offerta di un contratto a tempo indeterminato, da una valutazione anche degli esiti dell'attività didattica. Nel disegnare il sistema si dovrà prevedere che l'offerta di assunzione sia soggetta, per ogni coorte di soggetti formati, anche a una verifica dell'effettivo andamento del fabbisogno, prevedendo contemporaneamente forme di flessibilità (fra cattedre, fra tipologie di

slide 42

scuola, per impieghi delle ore di insegnamento a favore dell'educazione permanente e di altri utilizzi prioritari, tutte accompagnate ad un qualificato sistema di riqualificazione professionale) da attivare nel caso in cui si manifesti una sovrastima del fabbisogno o una depressione della domanda.

Incentivazione

Al fine di costruire prospettive di progressione retributiva legate all'impegno e al merito, è in primo luogo possibile, per le scuole che scelgano o siano oggetto di supporto valutativo nazionale secondo le modalità indicate, prevedere incentivi per il complesso degli insegnanti (e del personale) in relazione al conseguimento di obiettivi di progresso identificati sulla base della diagnosi valutativa. Una volta che il sistema nazionale di valutazione orientato ai progressi delle scuole sia a regime, può diventare possibile costruire anche forme generalizzate di incentivazione che, facendo riferimento non al risultato di singoli anni, ma alla stratificazione di risultati nel tempo, assicurino a singoli insegnanti una "progressione di carriera", come prefigurato nella suddetta Intesa. Simile sistema potrà consentire, laddove sono disponibili risorse per l'assegnazione di ore aggiuntive (come nel caso del Mezzogiorno), di indirizzare i docenti a conseguire esiti migliori.

slide 43

Assegnazione degli insegnanti alle scuole

Le esperienze internazionali esaminate nel Quaderno suggeriscono che il miglioramento della capacità di diagnosi valutativa della situazione delle singole scuole, atteso dal sistema nazionale di valutazione, possa consentire modalità più efficienti per "favorire l'incontro fra competenze e aspirazioni dei singoli insegnanti e le esigenze formative che processi innovativi e diagnosi valutative fanno maturare nelle singole scuole", come scrive la menzionata Intesa. E' questa anche una delle condizioni, affinché all'accertamento dei problemi segua la loro soluzione. Nel caso di scuole che abbiano beneficiato del supporto dei team nazionali, l'accertamento dello specifico fabbisogno di nuovi insegnanti potrebbe avere nella diagnosi valutativa una base oggettiva tale da consentire che, con nuovi meccanismi di reclutamento, una maggiore corrispondenza tra le esigenze delle istituzioni scolastiche e le caratteristiche professionali dei docenti coerentemente con quanto previsto nell'Intesa Governo-Organizzazioni sindacali del giugno scorso.

slide 45

Formazione in servizio

In un contesto di valorizzazione della carriera degli insegnanti e di diffusione della cultura valutativa, la formazione in servizio e la sua qualità possono essere effettivamente spronate e indirizzate dalla domanda degli insegnanti, dei dirigenti scolastici, della scuola nel suo complesso. Infatti, la diagnosi valutativa può divenire uno strumento importante di orientamento di ogni scuola nel disegnare un percorso formativo che tenga conto degli effettivi bisogni. L'impegno di partecipazione alle attività formative sarebbe promosso dalla necessità effettiva di trovare soluzione ai problemi riscontrati e dalla presenza di incentivi retributivi collegati agli esiti formativi. Oltre a essere diritto e dovere (cfr. ancora l'Intesa), la formazione diverrebbe così interesse di tutte le parti. In particolare, la necessità oggi avvertita di innovare i metodi di insegnamento, con particolare riferimento alle discipline tecnico-scientifiche e al metodo scientifico-sperimentale, si manifesterebbe attraverso le diagnosi e il confronto, scuola per scuola, e potrebbe effettivamente suscitare un salto di qualità nei processi formativi.

slide 44

Il Programma per il Mezzogiorno 2007-2013

Oltre a essere investito in modo particolare dal complesso di interventi nazionali descritti nel Quaderno, il Mezzogiorno potrà beneficiare di risorse finanziarie e di un programma dedicato, per gli anni 2007-2013 (per 3,6 miliardi di euro), con un incremento di circa quattro volte rispetto al settennio precedente (anche a seguito degli effetti positivi sulla dispersione scolastica messi in evidenza dalle valutazioni condotte nell'ambito dello programma comunitario del precedente settennio). La concentrazione degli obiettivi del programma sull'aumento delle conoscenze e delle competenze, e sulla riduzione della dispersione scolastica, potrà essere assicurata legando più fortemente del passato gli interventi a una diagnosi delle scuole, realizzata con il supporto dell'INVALSI, non spazzando ma rafforzando l'insegnamento ordinario, sperimentando le forme di incentivazione delle scuole qui descritti, promuovendo all'interno dei singoli istituti la capacità di autovalutazione. Il rafforzamento delle strutture ministeriali dedicate a queste finalità e una forte integrazione con la politica ordinaria sono gli altri requisiti per il successo.

slide 56

QUADERNO BIANCO SULLA SCUOLA

Una scuola di qualità per tutti

21 settembre 2007

1

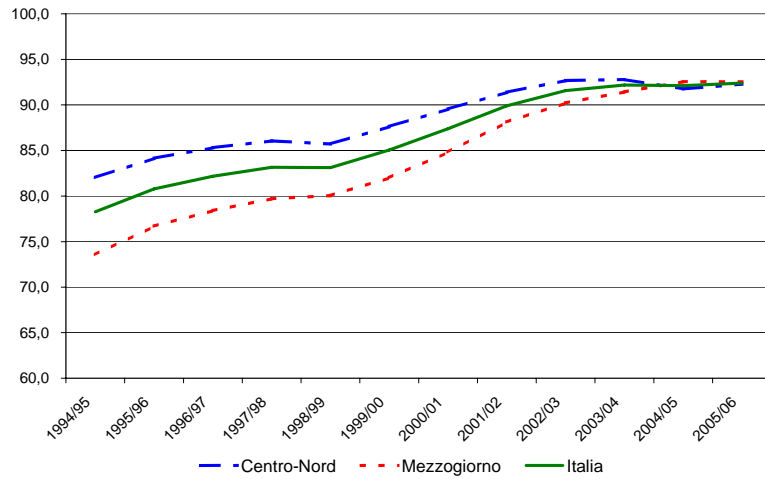
Mettere la qualità della scuola al centro dell'azione pubblica, valorizzandone i punti di forza e superando i ritardi, può essere un canale decisivo per la ripresa della crescita della produttività e della mobilità sociale del Paese.

L'istruzione conta per:

- godere pienamente dei diritti di cittadinanza
- concorrere alla produttività nazionale e migliorare il proprio reddito
- ridurre i condizionamenti delle origini sociali e favorire una società dinamica

2

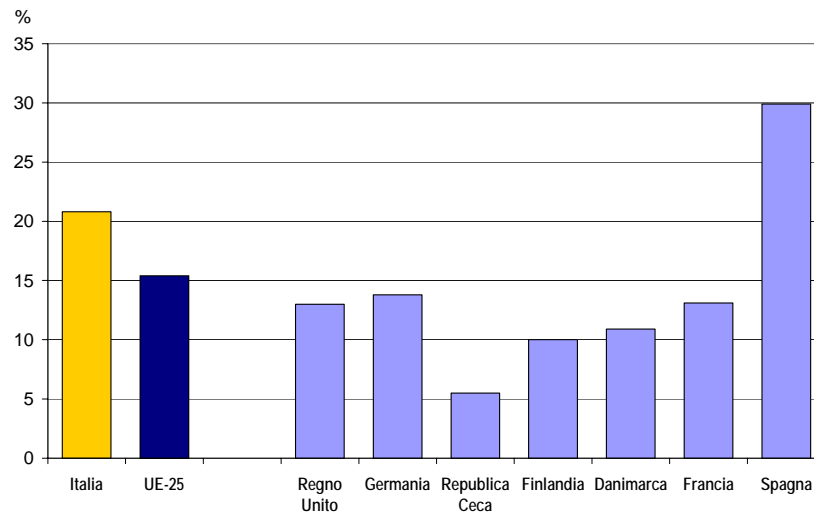
Ci sono stati significativi progressi nella quantità di istruzione ...



Partecipazione all'istruzione secondaria superiore nella fascia di età tipica.
Fonte: ISTAT

3

... ma il ritardo storico non è ancora stato colmato.

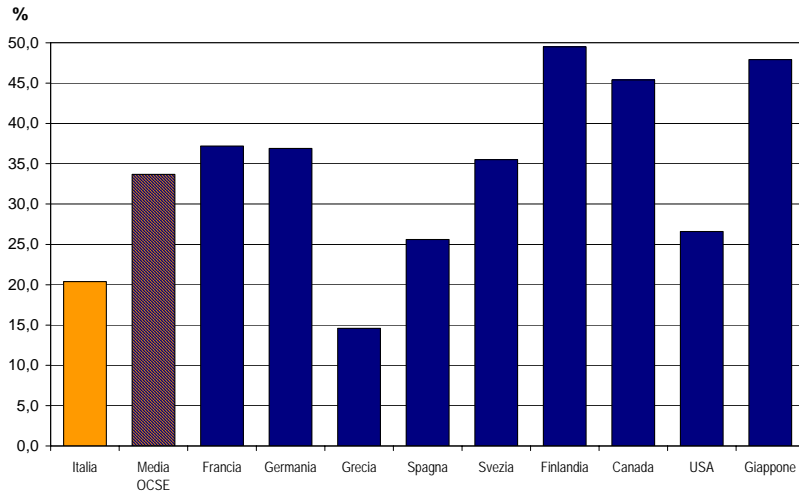


Percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale e che non frequenta scuola/formazione. Anno 2006.

Fonte: Eurostat / Forze di lavoro

4

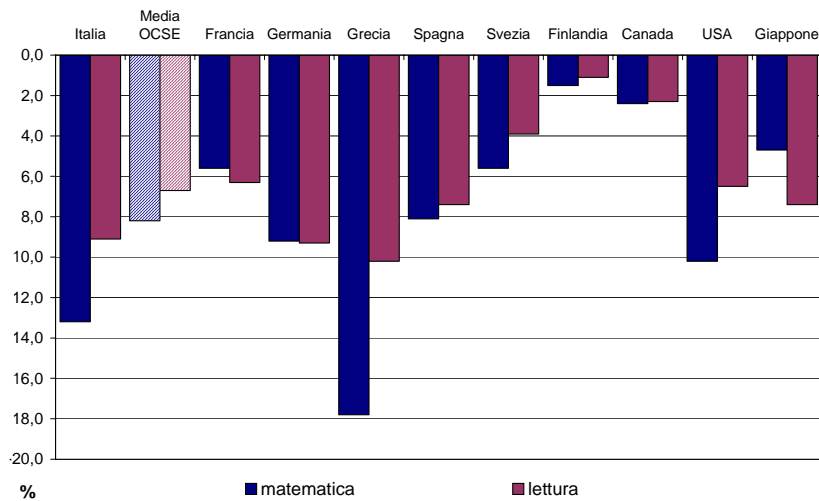
Ma soprattutto esiste un problema di qualità: gli studenti italiani “ricchi di competenze” sono troppo pochi,



Percentuale di studenti 15-enni con competenze matematiche tali da risolvere problemi complessi. Anno 2003. Fonte: OCSE-PISA

5

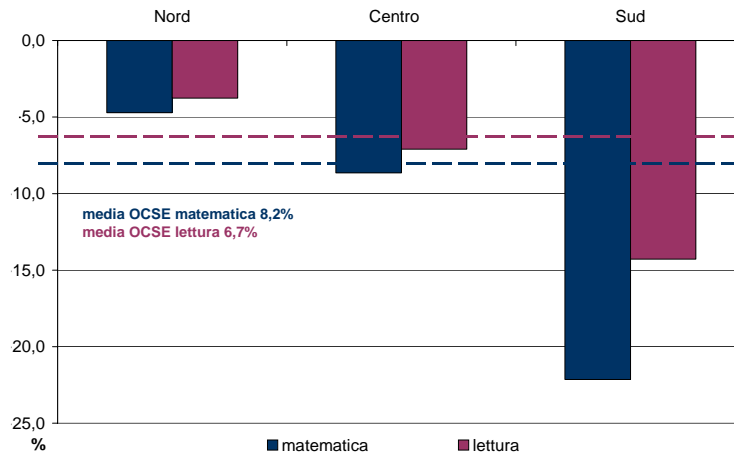
mentre quelli “poveri di competenze” sono troppo numerosi.



Percentuale di studenti 15-enni con competenze in matematica e in lettura inferiori al primo livello in alcuni paesi OCSE. Anno 2003. Fonte: OCSE-PISA

6

Esiste poi un grave divario fra Nord, Centro e Sud ...

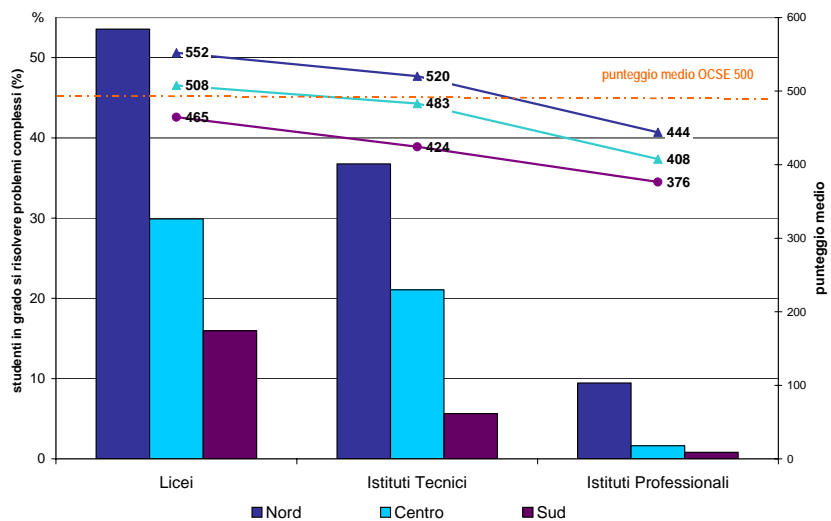


Percentuale di studenti 15-enni con competenze inferiori al primo livello. Anno 2003.

Fonte: OCSE-PISA

... che non è interamente spiegato dal contesto territoriale del Sud ...

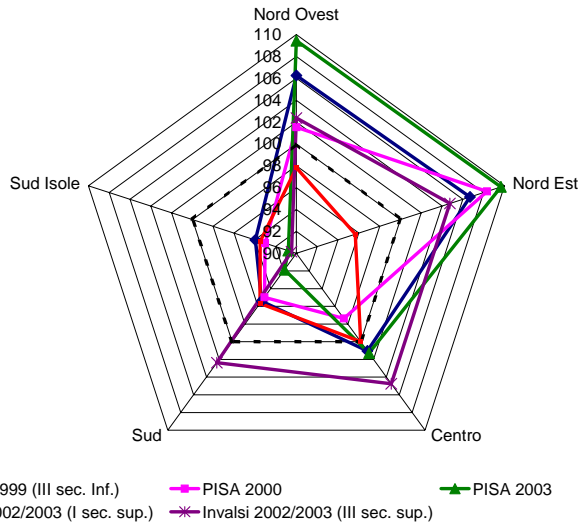
e la disparità territoriale persiste per tipologia di scuola.



Punteggio medio e percentuale di studenti quindicenni con competenze matematiche tali da risolvere problemi complessi per macro-area e tipologia di scuola (media OCSE=500).

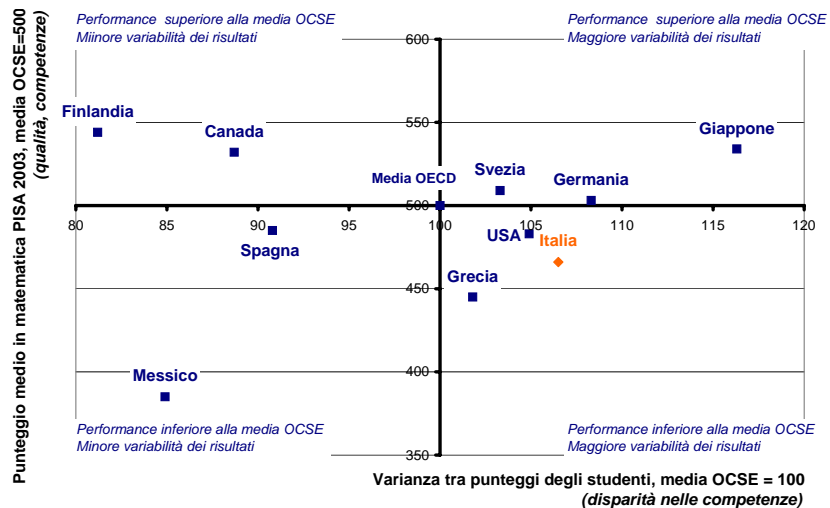
Anno 2003. Fonte: OCSE-PISA

Lo confermano diverse indagini internazionali e nazionali.



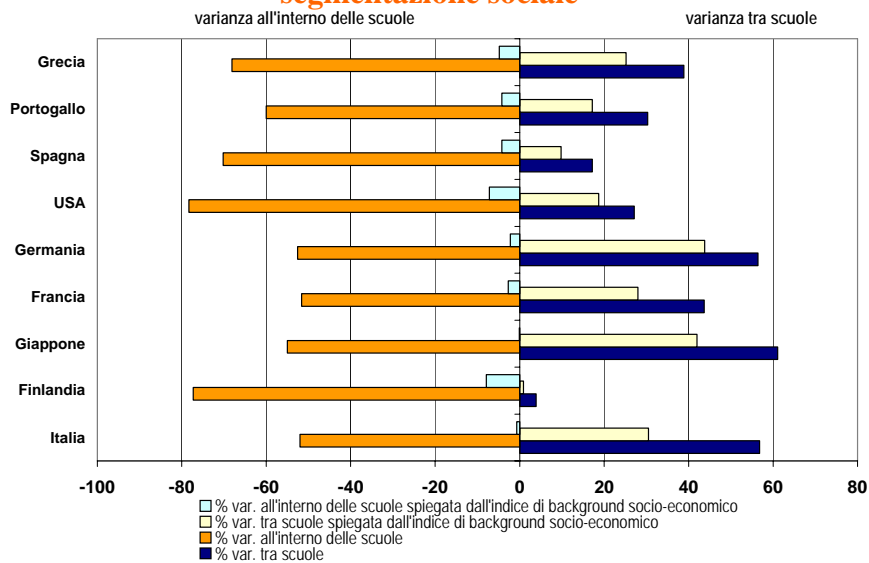
Confronto tra risultati in matematica per macro-area in base alla valutazione di alcune indagini internazionali e nazionali (Italia = 100). Anno 2003.

Il sistema nel suo complesso presenta forti divari ...



Punteggio medio in matematica degli studenti quindicenni e varianza dei risultati in alcuni paesi OCSE. Anno 2003. Fonte: OCSE-PISA

... ed è poco equo, dato che la segmentazione è alta e riflette la segmentazione sociale



Percentuale della varianza all'interno delle scuole e tra le scuole spiegata dall'indice di background socio-economico-culturale complessivo delle scuole. Fonte: OCSE-PISA

Quali fattori concorrono a migliorare i risultati della scuola?

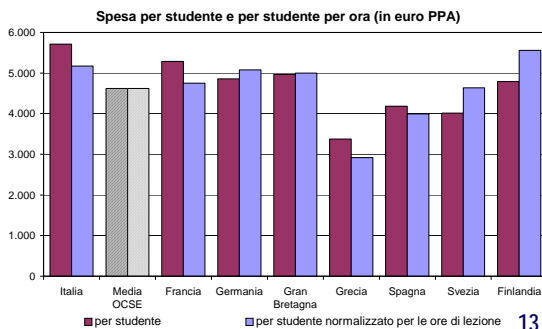
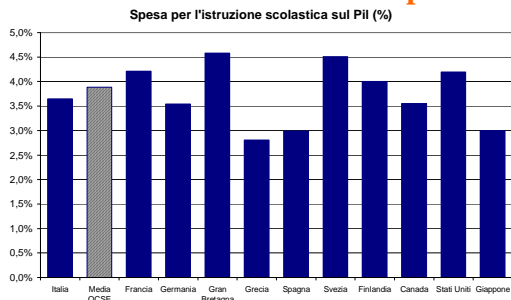
Secondo le evidenze internazionali e italiane appaiono poco rilevanti o incerti gli effetti di:

- numero di ore di insegnamento curricolare
- dimensione delle classi
- livello retributivo degli insegnanti

Mentre hanno un peso significativo positivo:

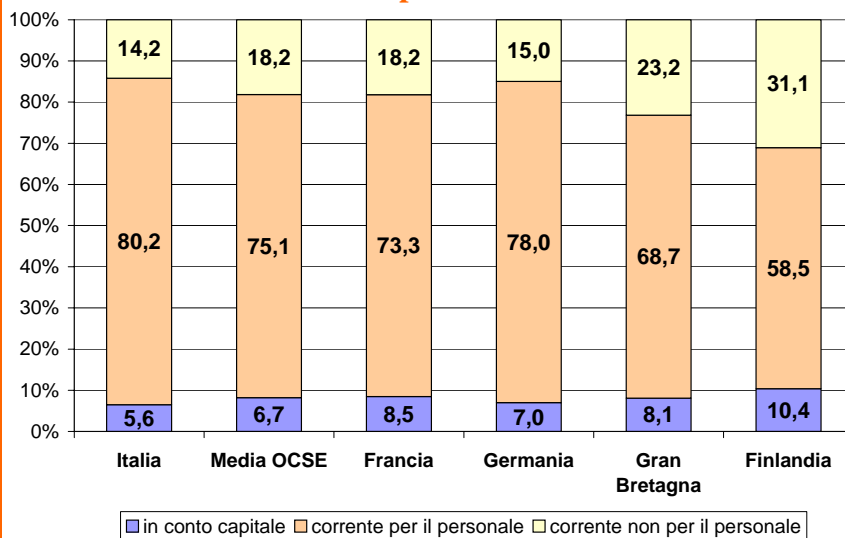
- esami centralizzati e standardizzati
- autonomia delle scuole, se accompagnata da monitoraggio e valutazione
- superamento di soglie minime di spesa per attrezzature e materiali educativi
- forme integrative della retribuzione di base (in un contesto di autonomia)
- livello di qualificazione degli insegnanti
- il peso del combinato disposto di "talento" e "impegno" di ogni insegnante.

La spesa per l'istruzione non è inferiore in Italia rispetto ad altri paesi ...



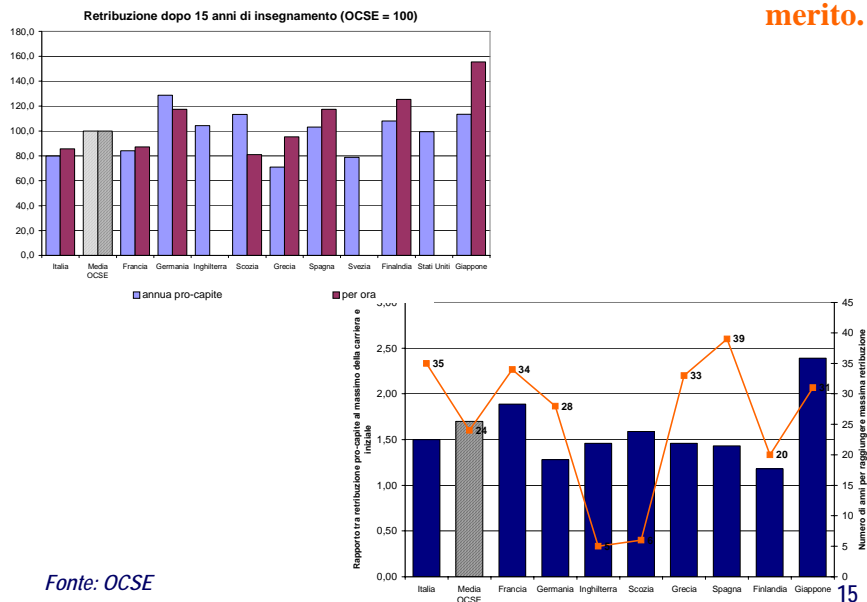
Anno 2004. Fonte OCSE

... è contenuta la quota in conto capitale ed è più bassa la parte corrente destinata a spese diverse dalla remunerazione del personale.



Composizione della spesa per l'istruzione scolastica. Anno 2003. Fonte: OCSE

Allo stesso tempo: la retribuzione media dei docenti è modesta, la progressione retributiva è lenta e non premia il merito.



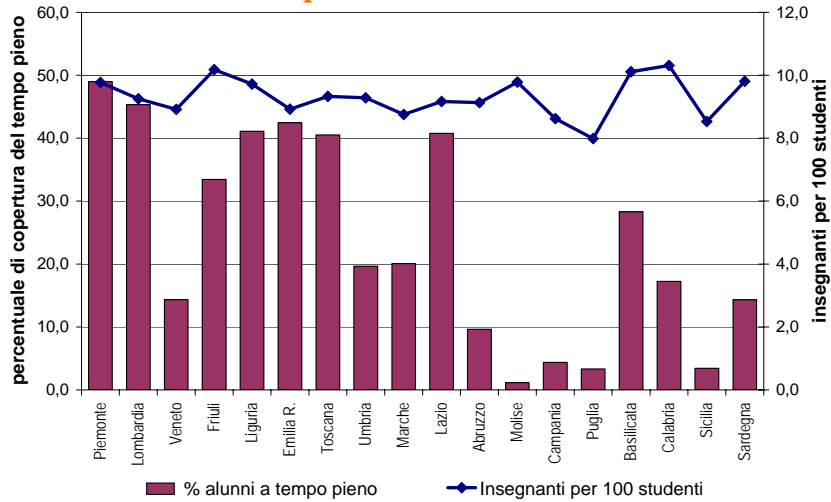
La configurazione della spesa è largamente conseguenza di un numero di insegnanti per studente decisamente alto ...

numero di insegnanti per 100 studenti		
	ITALIA	Media OCSE
docenti	8,9	
docenti, inclusi docenti di religione (aggregato comparabile OCSE)	9,2	7,5
docenti, inclusi religione e tecnico-pratici	9,6	
docenti, inclusi religione, tecnico-pratici e sostegno	10,7	
docenti, inclusi religione, tecnico-pratici, sostegno e altro (*)	11,5	

(*) insegnanti contrattualizzati per l'insorgere di esigenze non previste in corso d'anno e insegnanti che operano in altre attività (scuole estere, centri per l'educazione degli adulti, in comando).

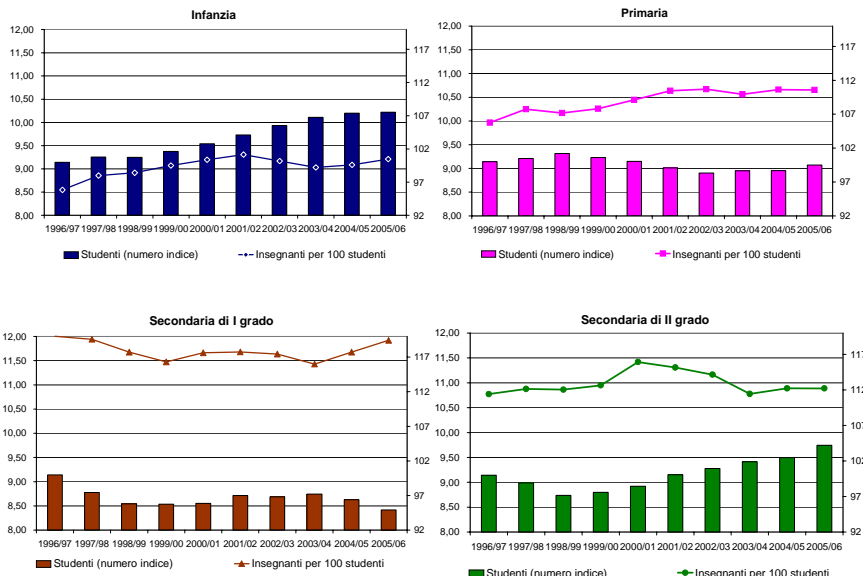
Fonte: MPI 16

...e sussiste un'ampia variabilità territoriale, non correlata con la quantità di servizio offerto.



Numero di insegnanti (senza sostegno) per 100 studenti nella primaria e copertura del tempo pieno, a.s. 2005-2006. Fonte: MPI

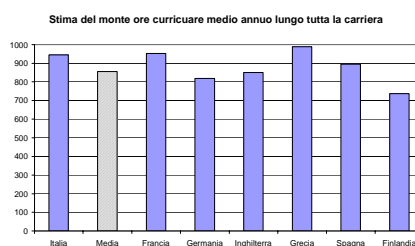
Il rapporto insegnanti / studenti non è stato ridotto nonostante ripetute politiche di taglio.



Fonte: MPI

L'elevato rapporto insegnanti / studenti dipende, oltre che dalle caratteristiche del territorio, da previsioni normative (orario scolastico, le modalità per il sostegno ai diversamente abili ...

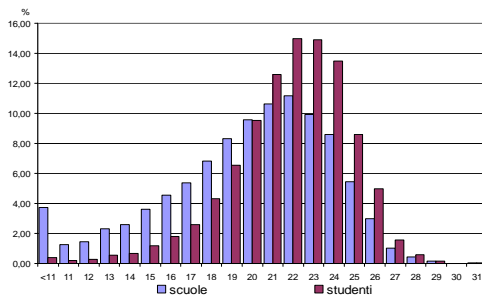
- una rete di oltre 42 mila sedi scolastiche
- un impegno orario in aula elevato (tempo pieno in tutta la scuola dell'infanzia e nel 25% della scuola elementare, ritardo nella riorganizzazione di alcuni indirizzi della scuola secondaria superiore)
- insegnanti di sostegno per l'inserimento degli alunni diversamente abili



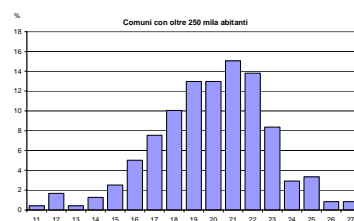
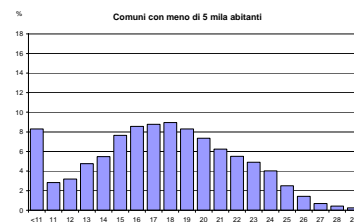
Fonte: OCSE

19

... e la dimensione delle classi), ma anche dall'organizzazione della rete scolastica e dalla sua efficacia,



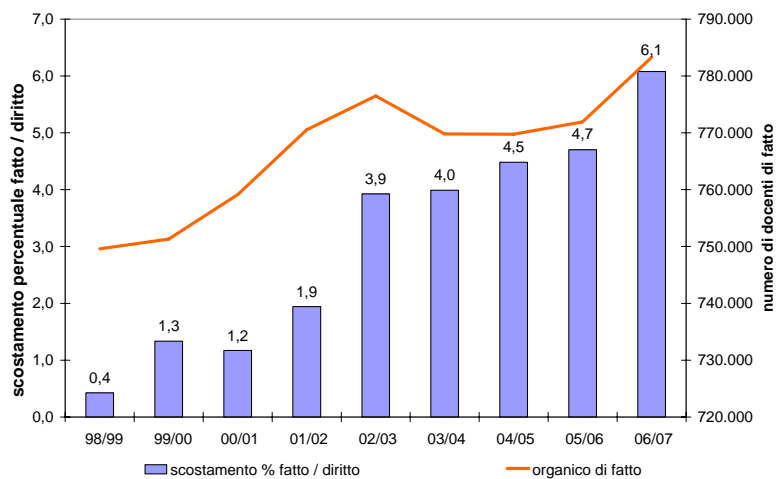
Distribuzione di scuole e studenti in base alla dimensione media delle classi nel secondo anno della scuola secondaria inferiore, a.s. 2005-06. Fonte: MPI.



e non vi è convenienza per i soggetti locali a rendere più efficiente la rete, visto che potrebbero ritrovarsi successivamente a sostenere tagli simili a quelli chiesti a territori non virtuosi.

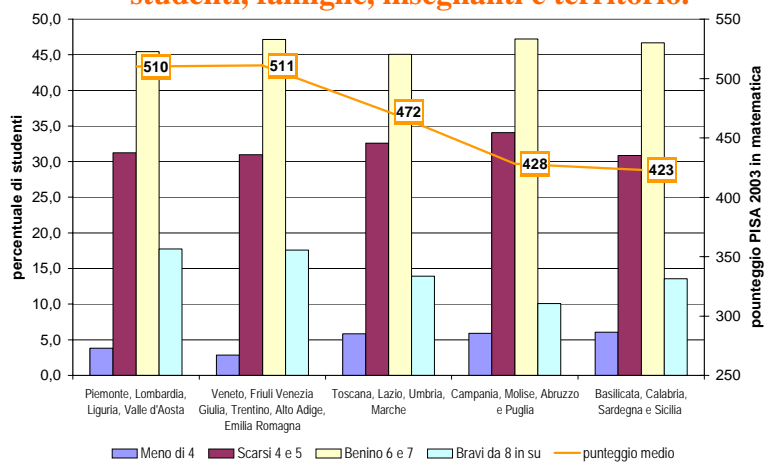
20

La distinzione tra organico di diritto e di fatto crea opacità e incertezze e frena l'applicazione di indirizzi generali.



Scostamenti tra organico di fatto e organico di diritto ed evoluzione dell'organico di fatto. Fonte: MPI

La carenza di un vero sistema di valutazione nazionale ha impoverito gli strumenti degli insegnanti, ha limitato la possibilità di individuare le criticità del sistema e di fissare standard, ha tolto credibilità ai titoli e orientamento per studenti, famiglie, insegnanti e territorio.



Voti e competenze. Fonte: OCSE-PISA

Le esperienze internazionali ci mettono in guardia rispetto a un uso meccanicistico della valutazione e a sistemi di incentivazione automatici ...

Si possono recare danni al sistema e indurre incentivi perversi, quali:

- impoverimento dell'azione didattico-formativa (privilegiando solo alcune materie e/o "ammaestrando" degli studenti ai test)
- emarginazione degli studenti più deboli, che spesso provengono da contesti meno favorevoli
- depressione delle eccellenze
- manipolazione dei test
- riduzione iniziale della qualità delle prestazioni al fine di costituire un basso punto di partenza, in particolare quando vengono premiati i progressi (*ratchet effect*)

23

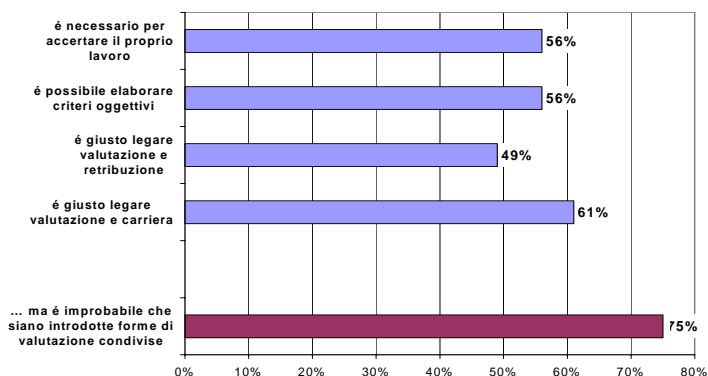
... ma questi rischi si possono prevenire, utilizzando metodi appropriati per valutare i progressi degli studenti nel tempo e fornendo alle scuole e agli insegnanti un vero supporto.

Dalle lezioni apprese, appare opportuno:

- misurare sia conoscenze e abilità, sia competenze ed espandendo e variando nel tempo le discipline oggetto di test
- valutare i progressi degli studenti nel tempo, anziché effettuare confronti fra scuole o nel tempo di aggregati studenteschi diversi
- promuovere una valutazione del contributo della scuola ai risultati degli studenti, scontando le origini sociali e il contesto territoriale
- assicurare flessibilità e modificabilità nelle regole di impiego dei risultati della valutazione
- combinare utilizzi diversi dei risultati, attivando, a un tempo, l'azione rimediale disegnata con insegnanti e scuola, l'incentivo contrattuale e la promozione dell'attivismo da parte di studenti e famiglie
- fornire alle scuole e agli insegnanti un supporto affinché i risultati delle valutazioni divengano parte del miglioramento concreto dell'azione educativa

24

La valutazione è un tema delicato nel nostro Paese, anche a causa dei fallimenti del passato, dell'assenza di chiarezza circa i suoi obiettivi e della sottostima dell'impegno di ricerca, organizzativo e professionale necessario ...



Indagine nazionale sull'opinione dei docenti e dirigenti scolastici. *Fonte: Gasperoni (2002)*

... eppure la valutazione è richiesta dalla maggioranza degli insegnanti e molte realtà hanno avviato percorsi di valutazione autonomi ...

25

L'esperienza italiana mostra che:

- in assenza di riferimenti a livello nazionale, molte realtà hanno avviato percorsi di autovalutazione, costruito reti fiduciarie fra scuole e con il territorio, ricorrendo in modo esteso a OCSE-PISA o a valutazioni esterne ad hoc
- nelle esperienze locali, dove si manifesta l'autonoma volontà delle scuole di ricorrere alla valutazione, anche esterna, vi è grande attenzione alle modalità di circolazione dei risultati
- manca una base informativa di riferimento: i risultati delle indagini esistenti non sono tutti facilmente accessibili e in generale si è fatta troppa poca "valutazione degli effetti della valutazione".

26

I passi già compiuti / 1

- Ripristino di un sistema coerente di obiettivi di apprendimento
- ❖ le indicazioni nazionali per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria
- ❖ l'innalzamento dell'obbligo di istruzione
- ❖ la riorganizzazione istituti tecnici e professionali

- Rafforzamento dei sistemi di valutazione interni ed esterni alla scuola
- ❖ Riforma degli esami di Stato
- ❖ Interventi sui debiti formativi
- ❖ riordino dell'INVALSI

27

I passi già compiuti / 2

- Effettiva attuazione dell'autonomia
- ❖ l'assegnazione diretta delle risorse relative alle competenze dovute al personale (stipendi esclusi) e al funzionamento delle istituzioni scolastiche

- Creazione di presupposti per una migliore organizzazione del lavoro e la valorizzazione personale
- ❖ immissione in ruolo di 170 mila docenti + ATA
- ❖ l'Intesa Governo-Sindacati di giugno 2007

- risorse aggiuntive (nazionali e comunitarie) per il Sud (QSN 2007-2013)

28

I passi da compiere / 1

➤ Proseguire il percorso avviato per attuare l'autonomia attraverso un rinnovato ruolo dello Stato come centro di competenza nazionale che definisca indirizzi generali e garantisca livelli essenziali di prestazione

❖ Costruire un sistema nazionale di valutazione credibile, articolato in valutazione esterna e interna (autovalutazione), promuovendo diagnosi valutative a livello di singola scuola

❖ Programmare a medio-lungo termine il fabbisogno territoriale di personale e organici, al fine di costruire un quadro di certezze e valutare l'impatto di interventi strutturali alternativi

29

I passi da compiere / 2

➤ Migliorare l'organizzazione della rete e valorizzare la carriera degli insegnanti

❖ Riorganizzare la formazione iniziale e il reclutamento

❖ Creare meccanismi di incentivazione del personale

❖ Migliorare la formazione in servizio

❖ Favorire un più proficuo incontro tra scuola e insegnante

➤ ... e agire, subito, sul Sud

30

Al sistema nazionale di valutazione vanno affidate due funzioni. Da una parte, la realizzazione di una rilevazione nazionale di alto livello tecnico sugli apprendimenti ...

Iniziare da subito:

- 1) completamento del quadro di indicazioni nazionali e standard sui livelli di apprendimento
- 2) una rilevazione annuale di natura censuaria progressivamente estesa a diversi anni di scolarità
 - ❖ per misurare competenze, per cominciare, in 3 aree disciplinari
 - ❖ e raccogliere le informazioni necessarie per la valutazione: i profili socio-demografici degli studenti, le caratteristiche del contesto territoriale e della *governance* della scuola
- 3) misurare, oltre che i livelli di apprendimento, il "valore aggiunto" dell'azione educativa

31

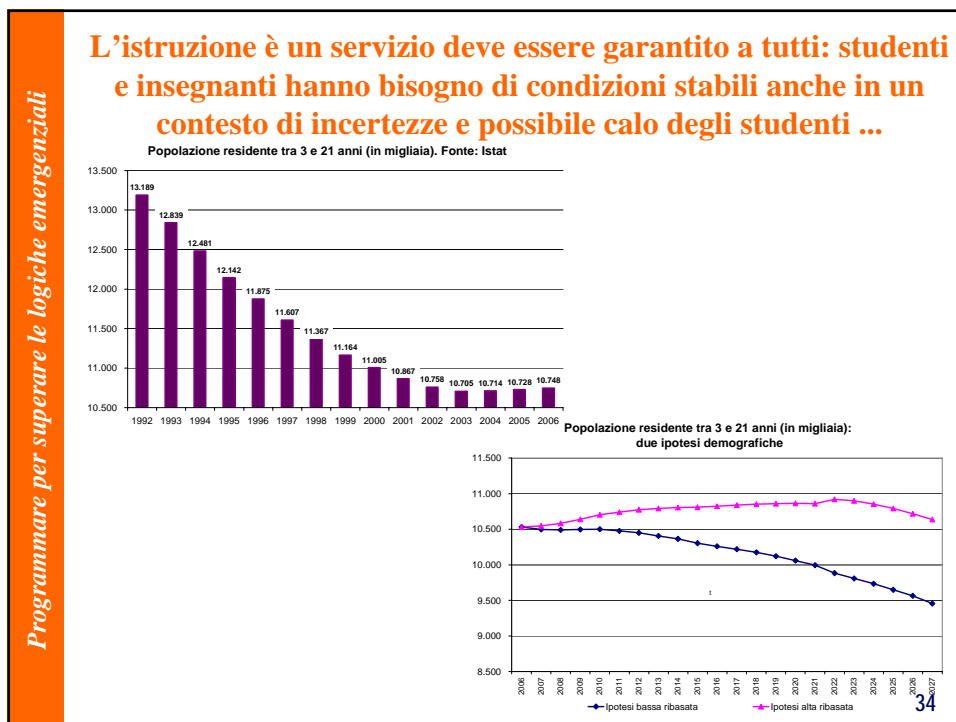
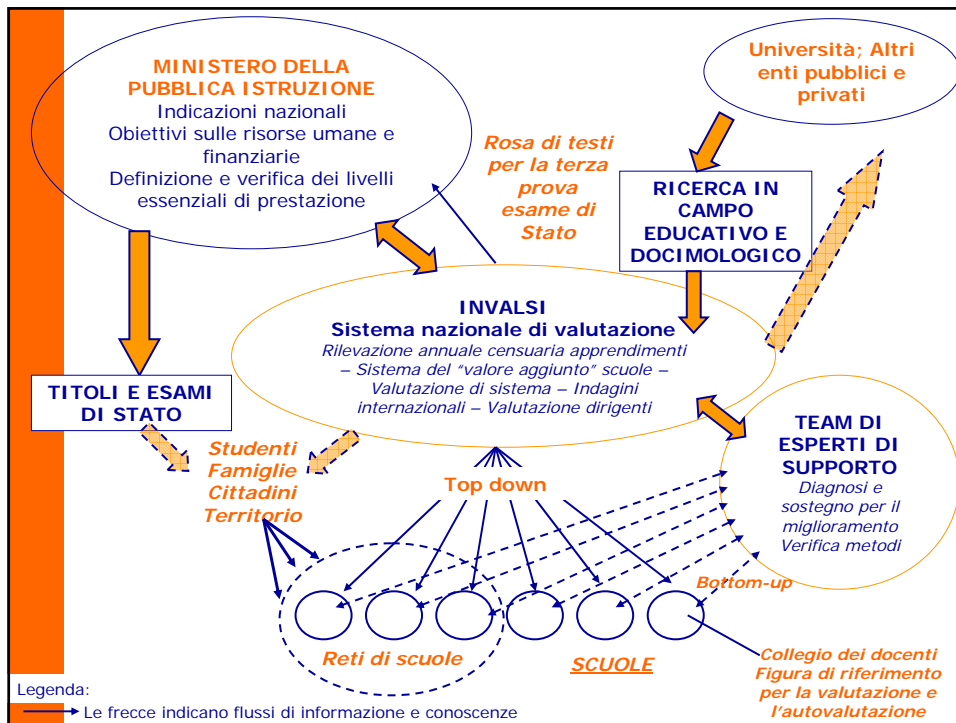
.... e, al contempo, un programma permanente di supporto/confronto per le scuole per l'analisi e l'utilizzo della valutazione e per l'elaborazione di diagnosi valutative a livello di scuola.

"Team di supporto" nazionali, composti da esperti qualificati, per:

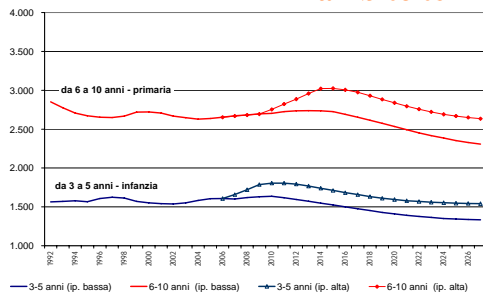
- discutere i risultati delle rilevazioni nazionali (e internazionali), favorire il confronto tra scuole e la creazione di reti
- elaborare una diagnosi valutativa a livello di scuola tenendo conto degli input materiali/immateriali, condizione sociale degli studenti, contesto territoriale, organizzazione della scuola
- suggerire azioni per ridurre le criticità e individuare obiettivi di progresso (anche in termini di formazione in servizio e dei profili professionali richiesti)
- apprendere dalle esperienze locali per diffondere buone pratiche, l'autovalutazione e migliorare la stessa misurazione degli apprendimenti.

Al riordino dell'INVALSI, con un team di alto livello, bisogna poi affiancare la valorizzazione dell'autovalutazione, il rilancio della ricerca, il rafforzamento dei titoli e meccanismi di incentivazione modificabili.

32

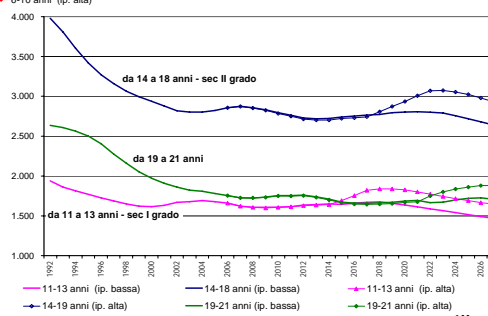


... e dove le dinamiche sono molto diverse per fascia d'età e ambito territoriale.



Previsioni demografiche a 20 anni per fascia d'età nell'ipotesi bassa e alta

Fonte: Elaborazioni da previsioni Istat



35

La risposta della *policy* deve essere una programmazione di medio-lungo termine che, con il supporto di basi informative migliorate, sfrutti i dati disponibili e si prepari in anticipo a rimediare a errori di sovra/sottostima.

Stimando, sulla base delle previsioni demografiche e pensionistiche, il fabbisogno di insegnanti e del flusso di nuove entrate,

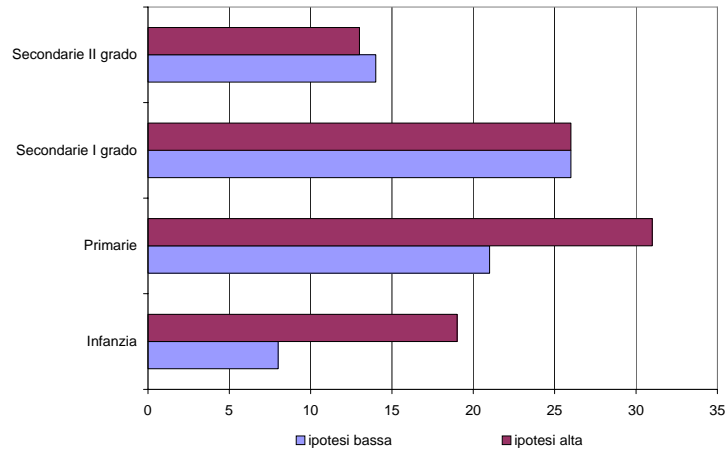
nell'attuale quadro normativo, attuando i seguenti provvedimenti:

- *assunzione a tempo indeterminato di 150 mila docenti*
- *riduzione a 33 ore del monte ore curricolare settimanale per gli istituti tecnici e professionali (anticipata peraltro della riduzione da 40 a 36 ore)*
- *esaurimento delle presenze di docenti per la lingua inglese nella scuola primaria (tramite un piano di formazione in servizio finalizzato a rendere i docenti già in ruolo competenti)*

Nell'arco di 5 anni il rapporto insegnanti per 100 studenti verrebbe ridotto da 11,5 a 11,1 ...

36

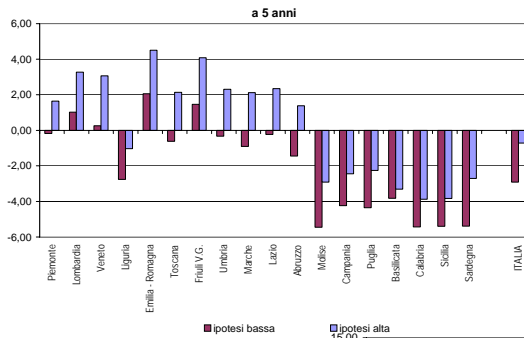
... e si prefigura un significativo rinnovamento del corpo docente, diversificato per ordine scolastico e...



Fonte: Stime modello prototipo Quaderno Bianco

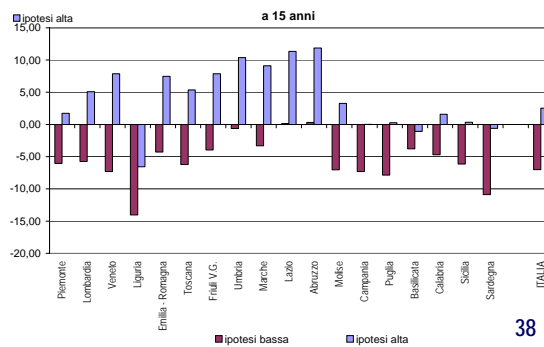
Stima tendenziale dei nuovi ingressi (in migliaia) a 5 anni
mentre a 15 anni da oggi viene rinnovato tra il 34 e il 44%
 del corpo docente

... in presenza di situazioni territoriali molto diverse.



Stima tendenziale del fabbisogno regionale lordo di insegnanti (variazione percentuale dall'anno base)

Fonte: Stime modello prototipo Quaderno Bianco



Scenari alternativi che agiscono, ad esempio, sulla formazione delle classi, possono gradualmente portare il rapporto insegnanti / studenti a valori appropriati.

- *scenario 1:* formazione delle classi dal livello di plesso a quello di istituzione scolastica
- *scenario 2:* formazione delle classi a livello di comune
- *scenario 3:* pieno utilizzo della flessibilità del 10 per cento rispetto al limite massimo di dimensione delle classi
-
- *scenario n:*

Ma per attuarli servono interventi relativi alle infrastrutture scolastiche, all'adeguamento delle aule, alla riorganizzazione dei plessi e della rete scolastica, un sistema di qualificato di riconversione professionale, e altro.

39

Programmare e valutare rappresentano il presupposto necessario per scelte qualificate al fine di migliorare:

- a) **l'organizzazione del lavoro e la valorizzazione della carriera docente**
- b) **l'organizzazione della rete scolastica sul territorio**

40

I principi generali per una maggiore flessibilità nell'organizzazione del servizio e la valorizzazione della professione di insegnante sono oggetto dell'Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza siglata da Governo e Organizzazioni sindacali il 27 giugno 2007.

- innovare il sistema di reclutamento
- costruire migliori prospettive di progressione retributiva legate all'impegno e al merito
- rafforzare la formazione in servizio affinché rifletta i bisogni
- favorire l'incontro fra competenze/aspirazioni degli insegnanti e esigenze delle scuole

41

La definizione ad esaurimento delle graduatorie è occasione per innovare il sistema di reclutamento, accorciando i tempi necessari per diventare "di ruolo" e evitando di creare aspettative infondate nelle nuove leve.

- Dimensionato in base alle previsioni territoriali del fabbisogno
- Accessibile dopo la laurea
- Con tirocinio attivo dopo la specializzazione
- Un concorso pubblico con offerta di contratto a tempo determinato che diventa poi indeterminato tramite una valutazione anche degli esiti didattici
- Maggiori forme di flessibilità fra cattedre, fra tipologie di scuole, diversi impieghi di ore in surplus a favore di priorità individuate, anche grazie a un qualificato sistema di riqualificazione professionale da attivare in caso di sovrastima del fabbisogno o depressione della domanda

*Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza,
<http://www.funzionepubblica.it/572.htm>*

42

Forme di incentivazione (sperimentali, prima, e generalizzate, poi) basate sul raggiungimento di obiettivi prefissati, possono diventare un mezzo per favorire il lavoro di squadra in ogni scuola e, in prospettiva, una modalità di progressione di carriera.

- Il sistema dovrebbe basarsi su obiettivi di progresso - anche in relazione alle competenze degli studenti - identificati sulla base di diagnosi valutative a livello di scuola
- Gli incentivi dovrebbero coinvolgere il complesso dei docenti e del personale della scuola in modo da favorire il lavoro di squadra
- La stratificazione dei risultati nel tempo possono divenire parte di un "curriculum" che, integrando i crediti formativi cumulati, consenta ai singoli di compiere progressioni di carriera

*Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza,
<http://www.funzionepubblica.it/572.htm>*

43

Il diritto a una formazione in servizio organica e di qualità / il dovere di continuare a formarsi per rispondere alle esigenze di professionalità.

- Definire standard di qualità (oggi assenti) e superare la frammentazione dell'offerta formativa
- Ridefinire le modalità di accreditamento degli Enti e delle iniziative
- Le diagnosi valutative a livello di scuola possono orientare la scelta di formazione in servizio, legandola dalle esigenze riscontrate
- Maggiore autonomia finanziaria delle scuole per la formazione
- I crediti formativi dovrebbero essere tenuti in conto per la progressione di carriera degli insegnanti
- Tra le esigenze formative generali, si avverte la necessità di innovare i metodi di insegnamento volti ad avvicinare gli studenti all'indagine sperimentale e alla progettazione

*Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza,
<http://www.funzionepubblica.it/572.htm>*

44

Stabilizzazione dell'organico e maggiore flessibilità nel meccanismo che fa incontrare scuola e personale.

Sulla base anche delle esperienze internazionali:

- Le diagnosi valutative a livello di scuola possono suggerire profili professionali e supportare la scuola nella scelta di candidati non solo "estratti" meccanicamente da una graduatoria
- L'adesione a progetti speciali per i quali siano previsti incentivi specifici (scuole in zone disagiate/aree a rischio) prevedono già la rinuncia al trasferimento per la durata del progetto – questa modalità potrebbe essere estesa ad altre scuole volontarie

*Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza,
<http://www.funzionepubblica.it/572.htm>*

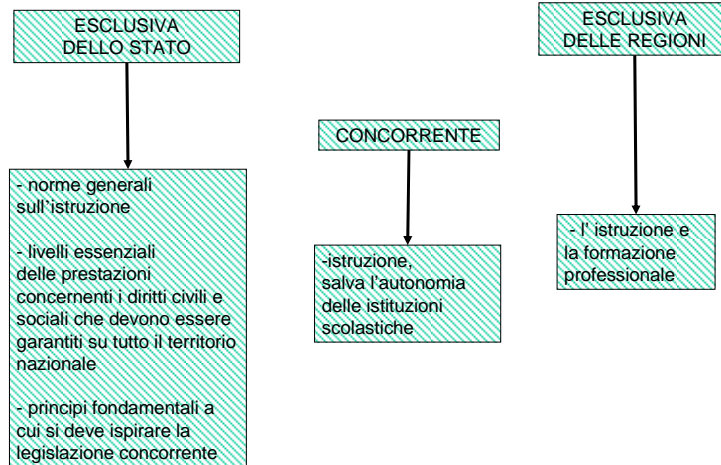
45

Per pervenire a un'organizzazione della rete scolastica più efficace e rispondente ai bisogni, occorre individuare e coinvolgere tutti i soggetti che hanno la responsabilità della sua realizzazione.

46

Competenze ai sensi del Titolo V della Costituzione

Potestà legislativa nelle materie dell'istruzione e della formazione professionale



47

La potestà regolamentare è così ripartita:

- allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni;
- alle Regioni in ogni altra materia;
- ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite



Per quanto riguarda **le funzioni amministrative**, l'art. 118 ne prevede l'attribuzione ai **Comuni** salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a **Province, Città metropolitane, Regioni e Stato**, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

48

Competenze ai sensi del decreto legislativo 112/98

Competenze dello Stato– art. 137

Restano allo Stato, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, i compiti e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche, le funzioni di cui all'articolo 138, comma 3, del presente decreto legislativo.

criteri

parametri

risorse

di personale
finanziarie

49

Competenze ai sensi del decreto legislativo 112/98

Competenze delle Regioni – art. 138

- programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale
- programmazione, sul piano regionale della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali
- suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa

50

Competenze ai sensi del decreto legislativo 112/98

Competenze delle Province e dei Comuni – art. 139

- l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione
- la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche
- i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni diversamente abili o in situazione di svantaggio
- il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche

51

Competenze ai sensi del decreto legislativo 112/98

Competenze delle Province e dei Comuni –art. 139

Attribuzione ai comuni di funzioni concernenti:

- educazione degli adulti
- orientamento scolastico e professionale
- pari opportunità di istruzione
- continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola
- prevenzione della dispersione scolastica
- educazione alla salute

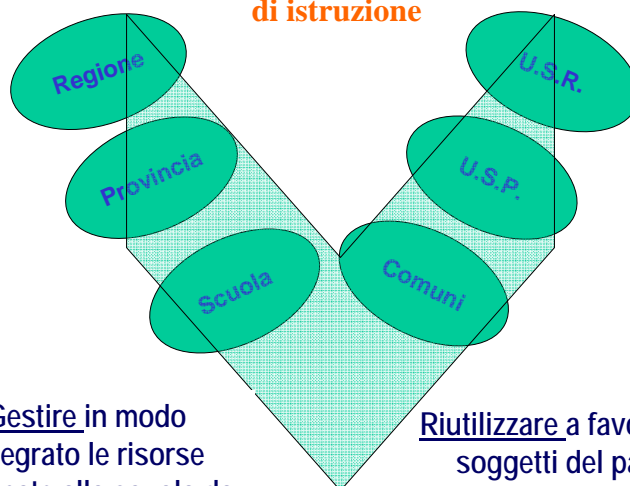
52

Si tratta di “attuare una riforma già fatta” seguendo gli indirizzi tracciati dalla Corte Costituzionale.

- rafforzamento del ruolo dello *Stato* come centro di competenza nazionale che, oltre a fissare le norme generali sull’istruzione, definisca indirizzi e obiettivi e stabilisca standard, si ritragga dalla gestione, e supporti l’azione locale attraverso Direzioni regionali del Ministero, rafforzate e incentivate;
- l’assunzione effettiva da parte delle *Regioni*, oltre alla potestà legislativa fissata dalla Costituzione, della competenza nella programmazione territoriale della rete scolastica regionale, a partire da risorse umane e finanziarie stabilite dallo Stato in modo plausibile, fondato e rigoroso; un loro rapporto con le Direzioni regionali del Ministero (secondo un disegno istituzionale peraltro già avviato);
- una più piena autonomia economico-finanziaria delle *istituzioni scolastiche*, accompagnata da capacità e trasparenza contabile e dalla crescente potestà di attuare gli interventi necessari al miglioramento dei risultati.

53

**Occorre
SPERIMENTARE PATTI TERRITORIALI
per l’esercizio integrativo delle competenze in materia
di istruzione**



Gestire in modo integrato le risorse destinate alla scuola da parte dei diversi soggetti

Riutilizzare a favore dei soggetti del patto territoriale (scuole e enti locali) i risparmi ottenuti

54

Servono infatti incentivi appropriati per i diversi livelli di responsabilità, che possono trovare attuazione solo attraverso un confronto tra Stato, Regioni, enti locali e istituti scolastici,

Sulla base di previsioni demografiche e la valutazione della situazione territoriale specifica, un organismo di coordinamento in cui sono rappresentati Stato, Regioni, Enti locali e istituzioni scolastiche definisce:

- obiettivi territoriali per il rapporto insegnanti/studenti
- piano di intervento per il "patto territoriale" (periodicamente monitorato)
- priorità per l'utilizzo di risorse che si rendano disponibili

I risparmi conseguiti vengono re-investiti sul territorio a favore di priorità individuate (per es., innalzamento dei livelli di apprendimento, accoglienza alunni stranieri, tempo pieno, etc.) ed eventualmente all'incentivazione del personale

da sperimentare anche a partire dalla prossima legge finanziaria.

55

Una grossa dotazione di risorse "aggiuntive" per il Sud, che può produrre risultati se ben coordinata con le politiche ordinarie, maggiormente mirata alle criticità emerse da processi di valutazione e volta a interventi di sistema

Per il Mezzogiorno, oltre 3,6 miliardi tra risorse comunitarie dei fondi strutturali e nazionali del Fondo Aree Sottoutilizzate nel periodo 2007-2013 (con un incremento di risorse pari a circa quattro volte rispetto al settennio precedente). Al Programma, gestito dal Ministero della Pubblica Istruzione, si aggiungono circa 600 milioni di euro affidati alla gestione diretta delle Regioni.

Gli obiettivi sono ambiziosi. Vanno presidiati con strumenti forti di valutazione:

- conseguimento di livelli minimi di competenza per tutti
- riduzione della dispersione scolastica
- maggiore attrattività della scuola, anche come motore di inclusione sociale e di contrasto all'illegalità

... è necessaria una nuova consapevolezza da parte dei beneficiari dei rischi conseguenti al mancato raggiungimento degli obiettivi.

56